



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**IMPLEMENTASI PERATURAN PEMERINTAH  
NOMOR 41 TAHUN 2007 DALAM RESTRUKTURISASI  
ORGANISASI PERANGKAT DAERAH  
(Studi pada : Pemerintah Provinsi Lampung)**

**TESIS**

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar  
Magister Sains (M.Si) dalam Ilmu Administrasi**

**FAHMUTAMI DAMHURI  
0806441112**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
KEKHUSUSAN ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN PUBLIK  
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI  
PROGRAM PASCA SARJANA**

**JAKARTA  
Juli, 2011**

## HALAMAN PERNYATAAN ORISINILITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,  
Dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk  
Telah saya nyatakan dengan benar

Nama : Fahmutami Damhuri

NPM : 0806441112

Tanda Tangan : .....

Tanggal : Juli 2011

## HALAMAN PENGESAHAN


Tesis ini diajukan oleh :

Nama : Fahmutami Damhuri  
NPM : 0806441112  
Judul : Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007  
dalam Restrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah (Studi  
pada : Pemerintah Provinsi Lampung)

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan Diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Sains (M.Si.) pada Program Pascasarjana Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia.

### DEWAN PENGUJI:

Ketua Sidang : Prof. Dr. Eko Prasajo, Mag. Rer. Publ.



(.....)

Pembimbing : Prof. Dr. Irfan Ridwan Maksum, M.Si



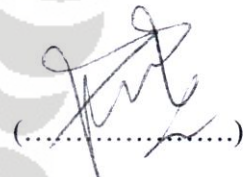
(.....)

Penguji : Prof. Dr. Azhar Kasim, MPA



(.....)

Sekretaris Sidang : Dr. Teguh Kurniawan, M.Sc



(.....)

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : Juli 2011

## KATA PENGANTAR

Alhamdulillahirobbil `aalamiin, shalawat serta salam dipanjatkan kepada Rasulullah Muhammad SAW. Teriring rasa syukur yang mendalam kehadiran Allah SWT, tesis yang berjudul “Implementasi PP 41 Tahun 2007 dalam Restrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah (Studi pada Pemerintah Provinsi Lampung)” dapat diselesaikan dengan baik. Penulisan tesis ini merupakan salah satu syarat yang harus dipenuhi dalam penyelesaian studi untuk memperoleh gelar Magister Sains (M.Si) dalam Ilmu Administrasi.

Keberhasilan penyelesaian penulisan tesis ini tidak terlepas dari dukungan moril dan materil dari berbagai pihak yang telah banyak membantu tanpa pamrih. Untuk itu, dari lubuk hati yang paling dalam ucapan terima kasih yang tulus dihaturkan kepada:

1. Prof. Dr. Bambang Shergi Laksmono, selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia.
2. Bapak Prof. Dr. Eko Prasajo, Mag. Rer. Publ., selaku Ketua Program Pascasarjana Departemen Ilmu Administrasi Universitas Indonesia.
3. Bapak Prof. Dr. Irfan Ridwan Maksam, M.Si., selaku dosen pembimbing yang telah dengan sabar dan penuh perhatian menyediakan waktu untuk membimbing dan mengarahkan penyelesaian tesis ini.
4. Bapak Prof. Dr. Azhar Kasim, MPA, selaku dosen penguji.
5. Ibu Lina Miftahul Jannah, S.Sos, M.Si., selaku Sekretaris Program Pascasarjana Departemen Ilmu Adminsitrasi Universitas Indonesia.
6. Bapak Drs. Sjachroedin Z.P, selaku Gubernur Lampung.
7. Bapak Drs. Agus Salim, selaku Kepala Biro Organisasi Sekretariat Daerah Provinsi Lampung.
8. Bapak Drs. Thamrin S. Bachtiar, selaku Kepala Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Lampung.
9. Bapak Wiryono, S.Sos. MM., selaku Kepala Bagian Kelembagaan Biro Organisasi Sekretariat Daerah Provinsi Lampung.
10. Seluruh Pejabat di Biro Biro Organisasi Sekretariat Daerah Provinsi Lampung.
11. Anggota Komisi A DPRD Provinsi Lampung.

12. Para Dosen Pengajar yang telah memberikan sumbangsih ilmu selama menempuh pendidikan di bangku perkuliahan.
13. Teman-teman angkatan 16 : Aisyah, Fajar, Nia, Dennis, Mirwan, dan Fiera.
14. Mas Pri, Pak Pur, Mba Nur, Mba Ina , Mba Elly, Pak Denny dan seluruh staf Sekretariat Pascasarjana FISIP UI yang telah memberikan bantuan dan dukungannya selama studi.
15. Isteri tercinta Drg. Ria Meylanie FA dan putriku Faiqa Ragnall Fahriyaputri yang selalu sabar dan setia dalam dukungan dan do`a.
16. Ayah-Ibu, Papa-Mama, Kak Pipit dan keluarga, semoga bisa menjadi persembahan keluarga
17. Pihak-pihak lain yang tidak dapat disebutkan satu persatu.

Semoga perhatian ini berguna bagi perkembangan ilmu administrasi dan kebijakan publik di indonesia, khususnya studi implementasi kebijakan publik, dan menjadi secercar cahaya pemikiran bagi pembaca dan pihak lain yang ingin melakukan penelitian tentang implementasi kebijakan.

Jakarta, Juli 2011

Fahmutami Damhuri

UNIVERSITAS INDONESIA  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI  
PROGRAM PASCASARJANA  
PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI  
KEKHUSUSAN ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN PUBLIK

**LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING TESIS**

Nama : Fahmutami Damhuri  
NPM : 0806441112  
Judul : Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007  
dalam Restrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah (Studi  
pada : Pemerintah Provinsi Lampung)

Tesis ini telah mendapatkan persetujuan dari pembimbing pada tanggal Bulan  
.....2011 dan dinyatakan layak untuk diajukan ke ujian tesis.

Pembimbing  
Prof. Dr. Irfan Ridwan Maksam, M.Si. (.....)



## **HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Fahmutami Damhuri  
NPM : 0806441112  
Program Studi : Ilmu Administrasi  
Departemen : Ilmu Administrasi  
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Jenis Karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty Free Right*) atas karya ilmiah saya berjudul :

**IMPLEMENTASI PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 41 TAHUN 2007  
DALAM RESTRUKTURISASI ORGANISASI PERANGKAT DAERAH  
(Studi pada : Pemerintah Provinsi Lampung)**

Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*data base*), merawat dan mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik hak cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta  
Pada tanggal : Juli 2011  
Yang menyatakan

(Fahmutami Damhuri)

## ABSTRAK

Nama :Fahmutami Damhuri  
Program Studi :Ilmu Administrasi  
Judul :Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007  
Dalam Restrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah (Studi  
Pada pemerintah Provinsi Lampung)

Tesis ini membahas mengenai implementasi PP 41 Tahun 2007 dalam kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah di Provinsi Lampung. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menjelaskan proses kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah, bagaimana implementasinya dan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan restrukturisasi organisasi pada Pemerintah Provinsi Lampung. Desain penelitian ini adalah dekriptif dengan pendekatan positivisme. Berdasarkan hasil penelitian, kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah pada Pemerintah Provinsi Lampung dituangkan pada Perda Nomor 9, 10, 11, 12 Tahun 2007, yang menghasilkan organisasi perangkat daerah yang lebih besar dan gemuk. Kebijakan restrukturisasi organisasi tersebut dipengaruhi beberapa faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan tersebut yaitu : komunikasi dan koordinasi yang belum efektif, sumber daya khususnya sumber daya manusia yang belum memadai, struktur birokrasi, disposisi yang menunjang kebijakan restrukturisasi dan kondisi sosial politik yang mempengaruhi kebijakan karena adanya kepentingan kelompok.

Kata kunci :  
Implementasi kebijakan, restrukturisasi organisasi, peraturan pelaksanaan,  
Provinsi Lampung.



## ABSTRACT

Name : Fahmutami Damhuri  
Study Program : Administrative Sciences  
Title : Implementation of PP 41 of 2007 The Organizational Restructuring of the Regional Policy (Studies in Government of Lampung Province)

This thesis discusses the implementation of PP 41 of 2007 in the organizational restructuring of regional policy in Lampung Province. The purpose of this study is to describe the process of organizational restructuring of regional policy and the factors that influence this policy implementation. The design of this study is description with positivism approach. The organizational restructuring of regional policy in the Government of Lampung Province is stipulated in Regulation No. 9, 10, 11, 12 in 2007, which promote large organization. Organizational restructuring policy is influenced by several factors like: ineffective communication and coordination, inadequate human resources, bureaucratic structure, disposition and restructuring policies that support the socio-political conditions of interest groups.

Keywords:

Policy implementation, organizational restructuring, regulatory implementation, Lampung Province.

## DAFTAR ISI

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS .....	ii
HALAMAN PENGESAHAN .....	iii
KATA PENGANTAR .....	iv
HALAMAN PERSETUJUAN PUBLIKASI ILMIAH .....	vii
ABSTRAK .....	viii
ABSTRACT .....	ix
DAFTAR ISI .....	x
DAFTAR TABEL .....	xii
DAFTAR GAMBAR .....	xiii
DAFTAR LAMPIRAN .....	xiv
<b>I. PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang Masalah .....	1
1.2 Perumusan Masalah .....	9
1.3 Tujuan Penelitian .....	9
1.4 Signifikasi penelitian .....	9
<b>II. TINJAUAN LITERATUR .....</b>	<b>11</b>
2.1 Konsep Kebijakan Publik .....	11
2.2 Konsep Implementasi Kebijakan .....	16
2.3 Konsep Organisasi Pemerintahan, Perubahan dan Restrukturisasi Organisasi .....	21
2.3.1 Konsep Organisasi Pemerintahan .....	21
2.3.2 Konsep Perubahan Organisasi .....	22
2.3.3 Restrukturisasi Organisasi .....	25
2.4 Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan restrukturisasi kelembagaan Pemerintah Daerah .....	28
2.5 Model Analisis Penelitian .....	39
2.6 Operasionalisasi Konsep .....	41
2.7 Penelitian Terdahulu .....	42
<b>III. METODE PENELITIAN .....</b>	<b>43</b>
3.1 Desain Penelitian .....	43
3.2 Data yang diperlukan .....	43
3.3 Sumber Data .....	44
3.4 Latar dan Lapangan Penelitian .....	44
3.5 Teknik pengumpulan dan pencatatan data .....	45
3.5.1 Teknik pengamatan langsung .....	45
3.5.2 Teknik wawancara mendalam .....	45
3.5.3 Studi dokumentasi .....	45
3.6 Instrumen Penelitian .....	46
3.7 Teknik pengujian dan keabsahan data .....	46
3.8 Teknik Pengolahan data dan analisa data .....	47

<b>IV. GAMBARAN UMUM BIRO ORGANISASI SETDA PROVINSI LAMPUNG</b> .....	48
4.1 Dasar hukum pembentukan Biro Organisasi Setda Provinsi Lampung .....	50
4.2 Tugas Pokok dan Fungsi Biro Organisasi Setda Provinsi Lampung.....	50
4.3 Visi dan Misi Biro Organisasi Setda Provinsi Lampung .....	51
4.4 Struktur Organisasi Biro Organisasi Setda Provinsi Lampung .....	53
<b>V. IMPLEMENTASI PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 41 TAHUN 2007 TENTANG ORGANISASI PERANGKAT DAERAH PADA PEMERINTAH PROVINSI LAMPUNG</b> .....	55
5.1 Implementasi Kebijakan Penataan Organisasi Perangkat daerah pada Pemerintah Provinsi Lampung .....	55
5.2 Mekanisme Perumusan Pembentukan Peraturan Daerah tentang Kelembagaan Perangkat daerah Provinsi Lampung .....	76
5.3 Analisis Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 dalam restrukturisasi organisasi perangkat daerah Provinsi Lampung .....	87
5.3.1 Tujuan awal yang diimpi-impikan .....	87
5.3.2 Kelompok target .....	90
5.3.3 Organisasi yang melaksanakan .....	94
5.3.4 Faktor Lingkungan .....	98
5.4 Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi PP Nomor 41 tahun 2007 dalam restrukturisasi organisasi perangkat daerah provinsi Lampung .....	100
5.4.1 Komunikasi dan Koordinasi .....	100
5.4.2 Sumberdaya .....	104
5.4.3 Struktur Birokrasi .....	113
5.4.4 Disposisi .....	114
5.4.5 Kondisi Sosial Politik .....	116
<b>VI. KESIMPULAN DAN SARAN</b> 115	
6.1 Kesimpulan .....	119
6.2 Saran .....	120
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	122
<b>LAMPIRAN</b> .....	124

## DAFTAR TABEL

2.1	Operasional konsep .....	41
4.1	Potensi sumber daya manusia Biro Organisasi berdasarkan tingkat pendidikan.....	49
4.2	Potensi sumber daya manusia Biro Organisasi berdasarkan tingkat kepangkatan.....	49
5.1	Eselonisasi Perangkat Daerah Provinsi Lampung berdasarkan PP Nomor 84 Tahun 2000 .....	59
5.2	Besaran Organisasi perangkat daerah berdasarkan 3 variabel.....	66
5.3	Besaran organisasi Pemerintah Provinsi Lampung.....	66
5.4	Eselonisasi pada Sekretariat Daerah Provinsi, secretariat DPRD Provinsi dan staf Ahli Gubernur Lampung, berdasarkan PP Nomor 41 Tahun 2007 (Perda Nomor 9 Tahun 2007) .....	69
5.5	Eselonisasi pada Lembaga Teknis Daerah Provinsi Lampung berdasarkan PP Nomor 41 Tahun 2007 ( Perda Nomor 10 Tahun 2007) .....	72
5.6	Eselonisasi pada Dinas-dinas Daerah Provinsi Lampung berdasarkan PP Nomor 41 Tahun 2007 (Perda Nomor 11 Tahun 2007) .....	74
5.7	Eselonisasi Lembaga Lain sebagai bagian dari Perangkat Daerah Provinsi Lampung berdasarkan PP Nomor 41 Tahun 2007 (Perda Nomor 12 Tahun 2007) .....	76
5.8	Besaran organisasi perangkat daerah Provinsi Lampung sebelum dan sesudah Implementasi PP 41 Tahun 2007.....	90
5.9	Jumlah Pegawai Negeri Sipil Provinsi Lampung berdasarkan Golongan .....	106
5.10	Jumlah Pegawai Negeri sipil Provinsi Lampung berdasarkan tingkat pendidikan.....	106
5.11	Eselonisasi perangkat daerah Provinsi Lampung brdasarkan PP Nomor 41 Tahun 2007 .....	109
5.12	Pendapatan dan pengeluaran daerah tahun 2007-2010 .....	111

## DAFTAR GAMBAR

2.1	Proses pembuatan kebijakan publik .....	16
2.2	Model analisa penelitian.....	40
4.1	Bagan struktur organisasi Biro Organisasi .....	54
5.1	Matrik gambar mekanisme perumusan Peraturan Daerah tentang kelembagaan perangkat daerah Provinsi Lampung .....	79





## DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1	Pedoman Wawancara .....	124
Lampiran 2	Daftar Riwayat Hidup .....	128





## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang Penelitian**

Sistem pemerintahan di Indonesia telah mengalami perubahan paradigma yang sangat signifikan sejak digulirkannya reformasi. Semangat reformasi telah merubah arah dan jiwa Pasal 18 UUD 1945. Perubahan yang paling penting adalah beralihnya sistem pemerintahan yang sentralistis menjadi sistem pemerintahan yang desentralistis. Pemerintahan daerah diberikan kewenangan yang lebih besar dalam mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan asas tugas pembantuan yang diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem negara Republik Indonesia.

Proses demokrasi menghasilkan undang-undang yang baru di bidang pemerintahan daerah yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang merupakan pengganti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Undang-undang tersebut memberikan kewenangan otonomi kepada daerah kabupaten dan daerah kota yang didasarkan pada azas desentralisasi dalam wujud otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab. Sedangkan pada Daerah Provinsi, otonomi daerah diberikan secara terbatas. Setelah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah berjalan 5 (lima) tahun, dengan pertimbangan tidak sesuai dengan perkembangan ketatanegaraan dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah, maka tahun 2004 undang-undang tersebut diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Perjalanan otonomi daerah memasuki babak baru dengan disahkannya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti UU No. 22

Tahun 1999. Penggantian UU Nomor 22/99 Tentang Pemerintahan Daerah dilakukan karena telah terjadi berbagai perubahan dalam pengaturan ketatanegaraan terutama setelah diamandemennya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan di samping itu diundangkannya berbagai peraturan perundang-undangan baru dalam berbagai bidang dengan tujuan meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintah daerah dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Pelaksanaan otonomi daerah merupakan salah satu bentuk pelaksanaan tuntutan reformasi. Menurut Sarundajang (2001), reformasi di Indonesia merupakan tindakan perubahan atau pembaruan yang berdimensi restrukturisasi, revitalisasi, dan refungsionalisasi. Selanjutnya diungkapkan bahwa restrukturisasi adalah tindakan untuk merubah struktur yang dipandang sudah tidak sesuai dengan tuntutan zaman dan dianggap tidak efektif lagi dalam memajukan organisasi. Revitalisasi merupakan upaya untuk memberi tambahan energi atau daya kepada organisasi atau lembaga agar dapat mengoptimalkan kinerja organisasi. Karena itu, revitalisasi akan berkaitan dengan perumusan kembali uraian tugas, penambahan kewenangan kepada unit-unit strategis, peningkatan alokasi anggaran, penambahan atau penggantian berbagai instrument pendukung dalam menjalankan tugas-tugas organisasi. Sedangkan refungsionalisasi lebih berkaitan dengan tindakan atau upaya untuk memfungsikan kembali sesuatu yang sebelumnya tidak berfungsi.

Reformasi pemerintah daerah itu sendiri dalam pandangan Sarundajang, diperlukan karena beberapa alasan penting, antara lain adalah : Pertama, karena struktur organisasi dan administrasi pemerintah daerah yang ada saat ini dipandang tidak lagi efektif dalam mengemban misinya, terutama jika dikaitkan dengan perkembangan kehidupan masyarakat dan tuntutan globalisasi. Kedua,

karena dalam kenyataan sensitifitas pemerintah daerah dalam mencermati perkembangan keadaan sudah mulai lemah dan hal ini diperparah dengan rendahnya kinerja aparatur pemerintah daerah. Ketiga, *image* masyarakat tentang organisasi pemerintah, termasuk pemerintah daerah sudah semakin jelek yang menyebabkan terjadinya berbagai tuntutan terhadap perubahan dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Sarundajang (2001 : 123)

Dalam melakukan reformasi, termasuk menjalankan sejumlah kewenangan yang dimilikinya, pemerintah di daerah membutuhkan perangkat organisasi yang dibentuk berdasarkan karakteristik dan kebutuhan. Hal ini dikemukakan oleh Wasistiono (2003 : 11) bahwa untuk menjalankan kewenangan yang dimiliki Pemerintah Daerah, diperlukan suatu organisasi. Lebih lanjut dikemukakan bahwa pada era desentralisasi sekarang ini, Pemerintah Daerah diberi kebebasan yang luas untuk menyusun organisasinya sendiri.

Beberapa pilar utama dalam penyelenggaraan pemerintahan antara lain mengenai urusan dan kewenangan pemerintahan, kelembagaan, hukum, keuangan, sumber daya aparatur, tatalaksana dan lain sebagainya harus dibenahi untuk terwujudnya otonomi daerah. Untuk penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah perlu dibantu oleh perangkat daerah yang dapat menyelenggarakan seluruh urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintahan daerah dan berdasarkan Pasal 128 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Susunan dan Pengendalian Organisasi Perangkat Daerah dilakukan dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 yang merupakan pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah belum cukup memberikan pedoman yang menyeluruh bagi penyusunan dan pengendalian organisasi perangkat daerah yang dapat menangani seluruh urusan pemerintahan, sehingga perlu dicabut dan dibentuk peraturan pemerintah yang baru.

Berdasarkan pengkajian dan pertimbangan, maka Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 2003 diubah dan diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41

Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, yang antara lain mengatur bahwa besaran organisasi perangkat daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota ditentukan dengan 3 (tiga) variabel yaitu jumlah penduduk, luas wilayah dan jumlah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dengan memperhatikan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada Pemerintah Daerah, baik urusan bersifat wajib dan urusan bersifat pilihan.

Ketentuan-ketentuan dalam kebijakan tentang pembentukan organisasi perangkat daerah tersebut di atas bertujuan untuk menciptakan organisasi perangkat daerah yang lebih efektif dan efisien. Besaran organisasi ditentukan dengan syarat beberapa variabel dan skor yang harus dikaji dengan cermat disesuaikan dengan kondisi kemampuan dan kebutuhan daerah. Selanjutnya bagaimana besaran lembaga perangkat daerah, hal ini akan ditentukan dari kebijakan daerah sendiri dalam menentukan analisis kebutuhan organisasi perangkat daerahnya sendiri. Penentuan besaran (magnitudo) organisasi secara teoritis bergantung pada kebutuhan dan beban kerja yang harus diemban.

Oleh karena itulah sebelum suatu Pemerintah Daerah menyusun struktur organisasi termasuk organisasi di daerah. Langkah awal yang harus dilakukan adalah penetapan visi dan misi. Visi dan misi tersebut akan menentukan strategi apa yang tepat untuk pencapaiannya yang kemudian dipakai sebagai dasar penetapan jenis besaran organisasi yang akan dan harus dibentuk di suatu daerah disamping pertimbangan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam rangka mewujudkan rancangan organisasi, salah satu hal yang diperlukan adalah dilakukannya analisis struktur organisasi untuk menentukan apakah :

- a. Struktur yang ada sesuai dengan kebutuhan organisasi;
- b. Struktur itu menunjang dan sesuai perkembangan misi dan strategi;
- c. Struktur itu memberikan pengelompokan fungsi yang paling logis dan *cost effective*;
- d. Struktur itu mendayagunakan sumber daya manusia dan sumber daya lainnya terutama pemanfaatan teknologi di dalam organisasi dengan sebaik-baiknya.

Berkaitan dengan format kelembagaan sebagaimana tersebut di atas, struktur organisasi yang didesain secanggih apapun tidak akan dapat efektif



apabila tidak didukung dengan optimalisasi atau pendayagunaan sumber daya manusia secara tepat. Kapabilitas, kompetensi, dan profesionalisme menjadi syarat utama bagi jalannya organisasi. Demikian pula mekanisme kerja antar unit organisasi disusun secara tepat pula dengan mengoptimalkan pemanfaatan ilmu dan teknologi yang sesuai perkembangan sehingga proses pelaksanaan tugas tersebut dapat efisien, terarah, terpadu, dan sinergis menuju pada pencapaian tujuan organisasi.

Bahwa ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, merupakan tindak lanjut dari Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, yang telah diimplementasikan melalui Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 3 Tahun 2009 tentang Urusan Pemerintahan pada Pemerintah Provinsi Lampung. Peraturan Daerah Provinsi Lampung dimaksud merupakan dasar pembentukan perangkat daerah pada pemerintah Provinsi Lampung. Sesuai dengan kondisi dan kebutuhan, implementasi restrukturisasi organisasi perangkat daerah perangkat daerah Provinsi Lampung, perlu memperhatikan pembentukan kelembagaan perangkat daerah yang tidak termasuk dalam rumpun yang diwadahi dalam bentuk Dinas dan Lembaga Teknis Daerah, namun tetap memperhatikan aspek efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan daerah

Implementasi kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah sesuai dengan PP 41 tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah dalam membentuk besaran organisasi perangkat daerah harus mengacu pada standar ukuran yang ketat berdasarkan beberapa variabel antara lain: Jumlah penduduk; Luas wilayah; dan Jumlah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dengan tujuan menghasilkan struktur organisasi perangkat daerah yang ideal, hemat struktur kaya fungsi dengan mempertimbangkan kewenangan pemerintah yang dimiliki oleh daerah, karakteristik, potensi, kebutuhan daerah, kemampuan keuangan daerah, ketersediaan sumber daya aparatur dan pengembangan pola kemitraan antar daerah serta pihak ketiga.

Melalui kebijakan restrukturisasi organisasi tersebut, organisasi pemerintah daerah diharapkan memiliki ciri-ciri (Sarundajang, 1999): *pertama*, organisasi disusun berdasarkan visi, misi yang jelas. Selanjutnya desain struktur organisasinya disusun berdasarkan kebutuhan nyata dan mengikuti strategi pencapaian visi dan misi organisasi yang telah ditetapkan (*structure follows strategy*). *Kedua*, organisasi *flat* atau datar. Sebagai organisasi yang langsung bersentuhan dengan kepentingan masyarakat hendaknya lebih berbentuk *flat* atau datar yang berarti struktur organisasinya tidak perlu terdiri dari banyak tingkatan atau hierarki. Dengan demikian, proses pengambilan keputusan dan pelayanan akan lebih cepat. *Ketiga*, organisasi *ramping* atau tidak terlalu banyak pembidangan. Dengan organisasi yang berbentuk *ramping* maka jumlah pembidangan secara horisontal harus ditekan seminimal mungkin sesuai dengan beban dan sifat tugasnya, sehingga *span of control*-nya berada pada posisi ideal, namun dalam implementasinya masih ditemui beberapa permasalahan kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah Provinsi Lampung antara lain :

1. Berdasarkan data yang ada pada Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Lampung adanya penambahan jumlah jabatan struktural dari 926 jabatan menjadi 975 jabatan setelah dilakukannya kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah pada Pemerintah Provinsi Lampung, organisasi yang dihasilkan ini lebih gemuk dari sebelumnya dan belum mengutamakan struktur organisasi perangkat daerah yang ideal, hemat struktur kaya fungsi. Disamping itu, penyederhanaan pembidangan melalui upaya *regrouping* sebagaimana diatur dalam pasal 22 PP Nomor 41 Tahun 2007, yang memungkinkan penanganan masalah menjadi lebih terintegrasi (mendukung terwujudnya *institutional coherence*) karena tugas-tugas yang tidak perlu dipecah-pecah kedalam banyak unit, tetapi disatukan dalam satu kesatuan wadah organisasi belum dilakukan secara optimal.
2. Tulisan Bapak Habib selaku ketua LSM Forum Warga Lampung (dalam Harian Rakyat Lampung, Desember 2009) yang mengkritisi bahwa besaran organisasi perangkat daerah disusun belum berdasarkan analisis jabatan dan beban kerja, sebagaimana diatur dalam pasal 33 PP 41 Tahun 2007, kemudian



penempatan pejabat dalam jabatan pada organisasi perangkat daerah Provinsi Lampung tidak mengutamakan kapabilitas, kompetensi, dan profesionalisme berbagai pertimbangan yang digunakan dalam penempatan pejabat struktural pada bidang tugas yang strategis serta kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah seringkali cenderung lebih bernuansa politik dari pada pertimbangan rasional obyektif, efisiensi dan efektivitas. *Rolling* pejabat yang terlalu sering dilakukan kurang dari 3 bulan sekali yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi lebih didasari oleh *like or dislike* mengakibatkan kinerja pegawai menjadi menurun terutama para pejabat struktural dikarenakan situasi kerja yang menjadi kurang kondusif.

3. Berdasarkan keterangan dari kepala Biro Organisasi Setda Provinsi Lampung Bapak Agus Salim (observasi awal, maret 2010) masih ada *overlapping* antar SKPD dengan tumpang tindihnya tupoksi beberapa satuan kerja dikarenakan mempunyai tupoksi yang sama. Adanya satuan kerja yang mempunyai tupoksi yang sama mengakibatkan tumpang tindihnya kewenangan satuan kerja yang satu dengan yang lain dapat diambil contoh kewenangan untuk mengurus kerjasama antar daerah dimiliki oleh Sub bidang Kerjasama Pembangunan dan Promosi pada Bappeda dan Sub bagian Kerjasama pada Biro Otonomi Daerah, contoh lain yaitu kewenangan pada Biro Perekonomian Setda dengan salah satu bagian pada dinas Perindustrian dan Perdagangan, adanya tumpang tindih kewenangan mengakibatkan tarik menarik kewenangan antar satuan kerja sehingga rawan timbul konflik. Hal tersebut mencerminkan koordinasi yang seharusnya dilakukan seperti diatur dalam pasal 39 PP 41 tahun 2007 belum dilaksanakan secara optimal.
4. Berdasarkan data yang tercantum pada Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Provinsi (LPPD) Lampung tahun 2008 dalam realisasi APBD persentase anggaran belanja pegawai pada tahun 2008 naik dari Rp.279,098,919,870 menjadi Rp.350.529.322.413,67 yang persentasenya naik sebesar 25% dari tahun sebelumnya, ini mencerminkan adanya beban yang lebih besar untuk belanja pegawai setelah dilakukan restrukturisasi

organisasi, dengan organisasi yang besar maka biaya yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah pada belanja pegawai juga menjadi lebih besar.

Implementasi kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah merupakan kebijakan pemerintah untuk mengendalikan organisasi perangkat daerah dengan tujuan penyederhanaan birokrasi pemerintah yang diarahkan untuk mengembangkan organisasi yang lebih proporsional dan transparan. Dengan upaya tersebut diharapkan organisasi perangkat daerah tidak akan terlalu besar. Dengan semangat pembaharuan fungsi-fungsi pemerintah (*reinventing government*) dalam rangka mendukung terwujudnya tata pemerintahan daerah yang baik (*good local government*). Kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah merupakan hal menarik untuk diteliti lebih lanjut, karena masih banyak ditemui banyak persoalan-persoalan yang dapat diangkat untuk dikaji. Kebijakan yang sudah dianggap benar dan tepat bisa saja tidak tercapai tujuannya, karena adanya faktor-faktor yang mempengaruhi implementasinya.

Bertitik tolak dari latar belakang dan perumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini adalah mendeskripsikan dan menganalisis implementasi restrukturisasi organisasi perangkat daerah daerah pada organisasi perangkat daerah Provinsi Lampung serta faktor-faktor yang mempengaruhinya. Restrukturisasi organisasi perangkat daerah tersebut perlu dikaji karena struktur organisasi pemerintah daerah yang dibentuk oleh pemda hendaknya tidak hanya bertujuan untuk menampung jumlah personel dalam jabatan struktural, sehingga perlu dilakukan pengkajian yang matang agar lembaga perangkat daerah dapat efektif dan efisien dalam menjalankan fungsinya dengan analisis yang baik dengan mempertimbangkan beban kerja, koordinasi antar lembaga, pendistribusian anggaran dan prasarana, dan pendistribusian SDM sehingga dapat dihindari tumpang tindihnya tugas pokok dan fungsi suatu lembaga dengan lembaga yang lain sehingga dapat menghasilkan lembaga perangkat daerah yang baik.

## 1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, ada dua masalah yang diteliti dalam penelitian ini, yaitu :

1. Bagaimana implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 2007 dalam restrukturisasi organisasi perangkat daerah Pemerintah Provinsi Lampung?
2. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi implementasi PP 41 tahun 2007 dalam restrukturisasi organisasi perangkat daerah Pemerintah Provinsi Lampung?

## 1.3 Tujuan Penelitian

Ada dua tujuan penelitian ini, yaitu:

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis implementasi PP Nomor 41 Tahun 2007 dalam restrukturisasi organisasi perangkat daerah Provinsi Lampung.
2. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi PP Nomor 41 Tahun 2007 dalam restrukturisasi organisasi perangkat daerah Provinsi Lampung.

## 1.4 Signifikansi Penelitian

Adapun manfaat penelitian ini dapat dikemukakan sebagai berikut:

1. Dari segi akademik, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi secara ilmiah serta dapat menerapkan teori implementasi kebijakan yang cocok dalam penataan organisasi perangkat daerah yang dapat diaplikasikan dan berguna dalam pengembangan pemahaman, penalaran dan pengalaman bagi peneliti, dalam pengembangan ilmu pengetahuan melalui pengembangan konsep tentang kebijakan pemerintah daerah dalam menata kelembagaan pemerintahan daerah.

2. Dari segi praktis, dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pemerintah, khususnya Pemerintah Provinsi Lampung dalam hal analisis kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah.





## BAB 2

### TINJAUAN LITERATUR

Pada Bab ini akan diuraikan berbagai konsep terkait dengan penelitian yang akan dilakukan. Adapun konsep-konsep tersebut meliputi: konsep kebijakan publik, implementasi kebijakan, konsep perubahan organisasi dan restrukturisasi organisasi perangkat daerah. Secara lebih detail konsep tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

#### 2.1 Konsep Kebijakan Publik

Memahami konsep kebijakan publik (*public policy*) maka yang menjadi pertanyaan bahwa kebijakan publik yang dibentuk oleh pemerintah mencakup bidang apa saja? Jawabannya adalah karena kegiatan pemerintah itu mencakup seluruh aspek kehidupan warga masyarakat, maka kebijakan publik yang dibentuk menyangkut aspek kehidupan warga negara baik yang bersifat memberikan pelayanan, melakukan pengaturan mendistribusikan apa saja yang menjadi harta benda yang menjadi kekayaan negara mencari sumber daya yang diperlukan untuk menggerakkan kegiatan negara, menggali sumber daya alam untuk memobilisasi dana untuk negara, melaksanakan kegiatan pelayanan dan perlindungan kepada masyarakat dan lain sebagainya.

Untuk memenuhi cakupan bidang kebijakan publik itu studi kebijakan publik, kegiatan pembuatan kebijakan harus mencakup beberapa hal seperti dikemukakan oleh Rasyid dkk (2002 : 239) yaitu:

1. Kegiatan membuat kebijaksanaan yang bersifat *distributive*
2. Kebijaksanaan mengatur kompetisi
3. Kebijaksanaan yang mengatur perlindungan
4. Kebijaksanaan yang menyangkut redistribusi kekayaan masyarakat.
5. Kebijaksanaan yang bersifat ekstraktif
6. Kebijaksanaan strategis
7. Kebijaksanaan karena krisis

Dalam pembuatan kebijaksanaan publik tersebut membutuhkan pemahaman yang jelas tentang apa sesungguhnya kebijakan publik. Untuk

memahami kebijakan publik maka para ahli memberikan pengertian tentang kebijakan diantaranya Dye (dalam Islamy, 2000 : 18) mengemukakan kebijakan publik adalah “*Is whatever governments choose todo or not todo*”.

Lebih lanjut Islamy juga mengemukakan tentang kebijakan bahwa :

Bila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuan (obyektifnya) dan kebijaksanaan negara itu harus meliputi semua tindakan pemerintah jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan pemerintah atau pejabat pemerintah saja.

Selanjutnya kebijakan publik atau kebijakan negara dikemukakan juga oleh Anderson (dalam Wahab, 1997 : 5) bahwa kebijakan negara adalah kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat pemerintah.

Lebih lanjut Anderson mengatakan kebijakan publik atau kebijakan negara memberikan implikasi :

1. Kebijakan negara itu selalu mempunyai tujuan tertentu atau dengan kata lain bahwa kebijakan itu harus berorientasi pada tujuan.
2. Kebijakan itu berisi tindakan atau pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
3. Kebijakan itu merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah jadi bukan merupakan apa yang pemerintah bermaksud akan melakukan atau akan menyatakan sesuatu.
4. Kebijakan negara itu bisa bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu yang bersifat negatif dalam arti : merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk melakukan sesuatu; dan
5. Bahwa kebijakan pemerintah setidaknya- tidaknya dalam arti yang positif didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan perundangan yang bersifat memaksa.

Kebijakan negara sebagai suatu kebijakan yang dilakukan oleh lembaga pemerintah seperti parlemen, kepresidenan, pemerintah pusat, pemerintah daerah partai politik mempunyai kekuatan untuk selalu dapat memaksa setiap anggota masyarakat agar selalu tunduk dan mengikutinya dan lembaga-lembaga itupun berhak untuk memaksakan kewajibannya. David Easton (dalam Islamy, 2000 : 19) memberikan arti kebijakan negara sebagai : “*The autorotative allocation of values for the whole society*” (pengalokasian nilai-nilai secara paksa syah kepada seluruh anggota masyarakat). Selanjutnya kebijakan negara dapat diartikan kebijakan



publik. Karena negara kita adalah ada untuk mengatur dan mengurus berbagai kepentingan, tuntutan, serta harapan dari orang banyak atau publik dan wajib untuk melindunginya.

Kebijakan publik berhubungan dengan keputusan dan masalah yang dihadapi oleh pemerintah untuk memecahkan masalah yang dihadapi yang berupa aturan-aturan sebagai petunjuk bagi pelaksana kebijakan, karena itu kebijakan publik menurut Santoso (1988 : 5) diartikan pula sebagai :

Serangkaian keputusan yang dibuat oleh pemerintah untuk mencapai suatu tujuan tertentu dan juga petunjuk-petunjuk yang diperlukan untuk mencapai suatu tujuan tersebut terutama dalam bentuk peraturan-peraturan atau dekrit-dekrit pemerintah.

Kebijakan publik dilaksanakan oleh organisasi pemerintah, yang mempunyai fungsi utama sebagai administrator atau manager kebijakan publik menurut Suradinata (1993 : 19) bahwa kebijakan negara itu memiliki beberapa aspek, berpedoman pada ketentuan yang berlaku, berorientasi pada kepentingan umum dan masa depan serta strategi pemecahan masalah yang terbaik. Sebuah kebijakan hendaknya tersusun dengan baik sehingga mudah terarah. Kebijakan yang tersusun dengan baik tentu memerlukan waktu untuk berkembang dan seyogyanya memperhatikan sebagaimana dikemukakan oleh Winardi (1990 : 120) sebagai berikut :

- a. Memungkinkan penafsiran terbuka dan penilaian.
- b. Bersifat konsisten dan tidak boleh ada 2 kebijakan yang saling bertentangan dalam sebuah organisasi.
- c. Harus sesuai dengan keberadaan berkembang.
- d. Harus membantu pencapaian sasaran dan harus dibantu dengan fakta yang obyektif.
- e. Harus sesuai dengan kondisi-kondisi eksternal.

Disamping itu beberapa model kebijakan dapat dipergunakan oleh pemerintah atau negara yang baik yang dilakukan secara tunggal atau dikombinasikan dalam upaya mencapai tujuan yang diinginkan, Dye (dalam Syamsi, 1995 : 5) mengemukakan beberapa model kebijakan yaitu :

1. Model elit, kebijakan dipandang sebagai hak-hak istimewa (*preferen*) dari kelompok elit yang berkuasa dalam pemerintahan (*policy as elite preference*) atau kebijakan pemerintah dipandang sebagai nilai-nilai elit yang berkuasa.
2. Model kelompok, teori ini memandang kebijakan sebagai keseimbangan kelompok (*policy as group equilibrium*) interaksi antar kelompok dalam masyarakat merupakan sentral dari kehidupan politik.
3. Model permainan, kebijakan dipandang sebagai pilihan yang rasional dalam situasi yang bersaing (*policy as rational choice in competitive*)
4. Model kelembagaan, kebijakan dipandang sebagai aktifitas kelembagaan (*policy as institution activity*).
5. Model inkrementalis, kebijakan dipandang sebagai variasi terhadap kebijaksanaan masa lampau (*policy is variation on the past*)
6. Model sistem, kebijakan sebagai hasil suatu sistem (*policy as system output*)
7. Model rasional, kebijakan dipandang sebagai pencapaian tujuan secara efisien (*policy as efficient goal achievement*).

Pemilihan model kebijakan yang akan dilakukan terkait erat dengan sifat kebijakan dengan rumusan kebijakan yang harus bersifat obyektif, karena semua kebijakan menyangkut kepentingan masyarakat langsung secara keseluruhan. Selanjutnya pemerintah harus pula berhubungan dengan sejumlah lembaga yang lain seperti DPR/DPRD, lembaga peradilan, kalangan partai politik, kelompok kepentingan, kelompok penekan, LSM/NGO, media masa, mahasiswa dan gerakan wanita. Karena langkah yang ditempuh oleh pemerintah akan membawa implikasi secara langsung kepada publik, dan publik mempunyai kepentingan yang sangat besar atas keberadaan kebijakan tersebut.

Banyaknya kepentingan yang berada dalam suatu kebijaksanaan hendaknya pembuatan kebijakan dilakukan dengan tahapan-tahapan yang tepat jelas sehingga memudahkan semua pihak dapat mengawasi pelaksanaan kebijakan, menurut Rasyid dkk (2002 : 236) tugas dan kewenangan eksekutif dalam menghasilkan kebijakan politik mempunyai tugas :

Membuat, merumuskan, menghantar/mengimplementasi, melakukan evaluasi terhadap kebijakan publik dalam sebuah negara. Pemerintah eksekutif juga mempunyai tugas dan kewenangan untuk memutuskan apakah sebuah kebijaksanaan itu dapat dilanjutkan atau dibatalkan.

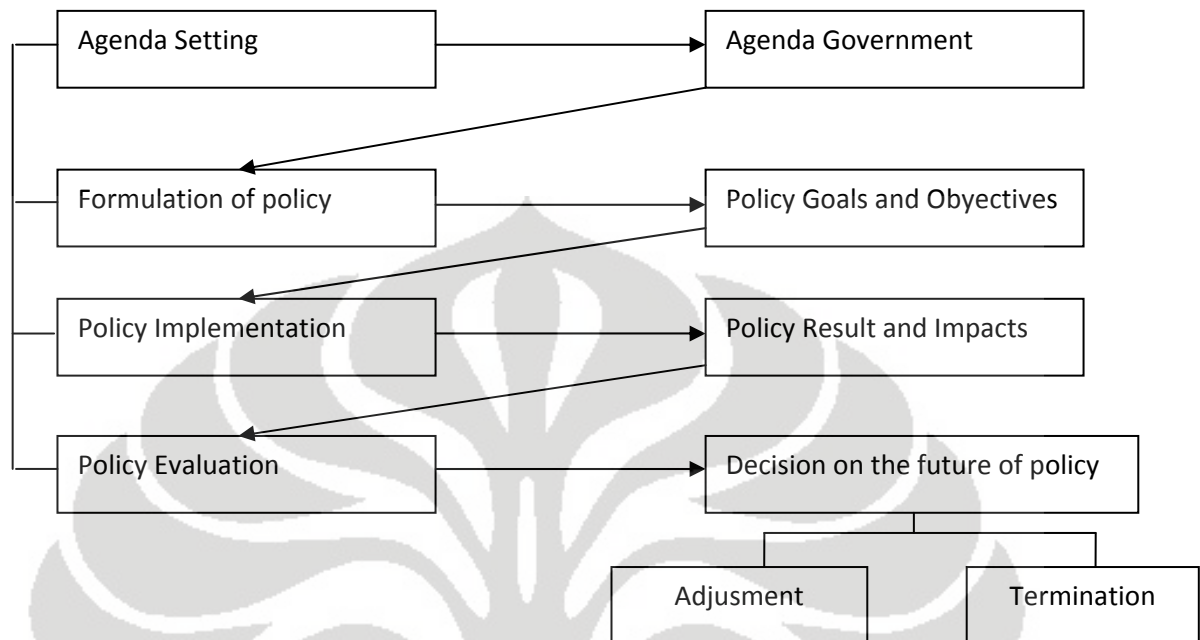
Tahapan atau proses pembuatan kebijakan seperti dikemukakan di atas menunjukkan bahwa tugas pemerintah (eksekutif) tidak semata-mata terbatas pada bagaimana mengeksekusikan sebuah kebijaksanaan, dan keputusan yang sudah

diambil. Tetapi mencakup semua elemen kebijaksanaan, mulai dari pemebentukan agenda, kemudian merumuskan kebijakan, menghantarkannya kemasyarakat, melakukan evaluasi terhadap kebijakan dan kemudian merumuskan apakah kebijakan itu dapat diteruskan untuk dijalankan atau dibatalkan saja. Oleh karena itu eksekutif harus mampu bermitra dengan pihak legislatif, masyarakat dan dunia swasta untuk mensinergikan semua elemen kebijakan.

Dalam pengalaman penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia tugas sebuah pemerintahan eksekutif sudah merupakan tugas sehari-hari pemerintah, yaitu membuat rancangan undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan daerah. Kemudian membahasnya dan merumuskannya secara bersama-sama dengan legislatif yang pada akhirnya menjadi produk yang berbentuk undang-undang ataupun peraturan pemerintah. Selanjutnya pemerintah juga mengimplementasikan UU/PP/Perda tersebut sehingga sampai kemasyarakat. Setelah implementasi dilakukan, kemudian dilakukan evaluasi apakah UU/PP/Perda telah dilaksanakan dengan baik dan apakah bermanfaat bagi masyarakat atau tidak, serta ditentukan pula bagaimana kelanjutannya. Secara sederhana dapat dilihat pada diagram berikut :

Gambar 2.1

## Proses pembuatan kebijakan publik



Sumber : Ripley (dalam Rasyid, 2000 : 237)

Kebijakan memang merupakan proses dari satu kesatuan yang utuh dalam elemen akan tetapi dalam penelitian ini penulis tertarik untuk meneliti tentang bagaimana implementasi kebijakan penataan kelembagaan perangkat daerah yang dilakukan Pemerintah Provinsi Lampung berdasarkan PP 41 tahun 2007.

## 2.2 Konsep Implementasi Kebijakan

Dari berbagai proses kebijakan, implementasi kebijakan merupakan aspek penting dari keseluruhan proses kebijakan. Biasanya implementasi dilaksanakan setelah sebuah kebijakan dirumuskan secara jelas, termasuk tujuan jangka pendek, menengah dan jangka panjang. Menurut Ripley (1982:4) implementasi adalah sebagai berikut :

*A rest of activities that follow statemens of intern about programs goals and desired result by government officials. Implementation encompasses action (and reaction by variety of actors, especially bureaucrats, designed to program into effect, ostisibly in such a way as to achieve goals.*



Pendapat itu menunjukkan bahwa implementasi merupakan suatu rangkaian aktifitas dalam rangka menghantarkan kebijaksanaan kepada masyarakat sehingga kebijaksanaan itu membawa hasil sebagaimana diharapkan. Implementasi kebijakan mengandung beberapa makna, kamus Webster (dalam Wahab, 1997 : 64) merumuskan secara pendek bahwa,

*To implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out*; (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); *to give practical effect to* (menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu).

Jika pandangan ini kita ikuti maka, implementasi daripada kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses untuk melaksanakan keputusan kebijaksanaan (biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan, perintah eksekutif, dan dekrit presiden).

Dalam pelaksanaan kebijakan terpaut juga beberapa unsur yang akan mendukung pelaksanaan kebijakan, unsur-unsur pelaksana kebijakan tersebut adalah elemen penting bagi berhasilnya suatu kajian namun demikian dalam pelaksanaan tugas kebijakan harus jelas batasan-batasan yang harus dilakukan mana yang disebut sebagai subyek sehingga tidak *overliving* yang menjadikan kebijakan itu nampak tidak jelas, menurut Hoogerwerf (1983 : 159) bahwa,

Pelaksanaan kebijaksanaan pemerintah biasanya terpaut sejumlah aktor dalam organisasi pelaksana meliputi keseluruhan para aktor pelaksanaan dan pembagian tugas masing-masing implementasi kebijakan publik sangat penting untuk memberikan perhatian yang khusus kepada peran dari kelompok-kelompok kepentingan (*interest groups*) yang bertindak dalam pelaksanaan atau sebagai obyek kebijakan.

Keberadaan kelompok kepentingan ini menurut Sunggono (1994 : 140) bahwa,

Kelompok-kelompok ini (kelompok kepentingan) sering memainkan peranan yang sangat penting bukan saja pada waktu implementasinya. Pandangan-pandangan mereka terhadap suatu kebijakan publik yang akan diimplementasikan, atau komunikasi mereka dengan masa pendukungnya tentang suatu kebijakan publik, mempunyai arti penting sebagai cara partisipasi para pelaksana dan obyek kebijakan (warga masyarakat) di dalam implementasi kebijakan.

Dalam implementasi kebijakan ada beberapa model kebijakan yang dapat dipergunakan untuk mencapai kesempurnaan kebijakan yang dilakukan. Model kebijakan yang dikembangkan oleh Brian W Hogwood dan Lewis A.Gunn (dalam Wahab, 1997 : 71) menyebutkan beberapa syarat yang harus dipenuhi dalam mencapai kesempurnaan tersebut. Syarat yang dikemukakan adalah sebagai berikut :

1. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan/instansi pelaksanaan tidak menimbulkan gangguan/kendala yang serius.
2. Untuk melaksanakan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai.
3. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.
4. Kebijakan yang diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas.
5. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.
6. Hubungan saling ketergantungan harus kecil.
7. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
8. Tugas-tugas diperinci dan ditetapkan dalam urutan yang tepat.
9. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
10. Pihak-pihak yang memiliki wewenang dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan hukum yang sempurna.

Dari pengertian diatas sebenarnya suatu kebijakan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya dihadapkan pada faktor eksternal yang begitu kuat mempengaruhi kebijakan. Beberapa model lain kiranya dapat dipertimbangkan untuk keberhasilan implementasi jika mengacu kepada model Hoogwood dan Gunn itu, model yang dikembangkan oleh Reppley dan Franklin (1986 : 89) dapat dipertimbangkan sebagai bahan pelengkap bagi pengguna model kebijakan Hoogwood dan Gun antara lain menyatakan bahwa keberhasilan suatu implementasi kebijakan atau suatu program itu dilihat dari tiga faktor seperti :

1. Perspektif kepatuhan (*compliance*) yang mengukur implementasi dari kepatuhan *street level bureaucrats* terhadap atasan mereka.
2. Keberhasilan implementasi diukur dari kelancaran rutinitas dan tiadanya masalah.
3. Implementasi yang berhasil mengarah kepada kinerja yang memuaskan semua pihak terutama kelompok penerima manfaat yang diharapkan.

Kedua model tersebut dapat dikatakan secara umum bahwa terdapat beberapa keadaan yang perlu dipertimbangkan dalam mengupayakan keberhasilan



implementasi kebijakan. Hal ini dikemukakan juga oleh Pressman dan Wildavsky dan Sebatier dan Mazmanian (dalam Hamdi, 1999 : 55) sebagai berikut:

1. Implementasi perlu didasarkan pada suatu teori yang tepat dalam menghubungkan perubahan dalam perilaku target dengan pencapaian tujuan kebijakan.
2. Adanya kesejajaran arah dan struktural kebijakan.
3. Adanya keterampilan teknis manajerial yang memadai di unit-unit kerja yang melaksanakan kebijakan.
4. Adanya dukungan-dukungan yang dengan tepat dari instansi terkait.
5. Hubungan dan konflik antara berbagai partisipan jangan sampai mengurangi atau meniadakan pentingnya arti kebijakan yang dilaksanakan.

Sementara itu dari pengamatan tentang implementasi di dunia III Merilee S. Grindle (dalam Rasyid dkk, 2002 : 296), mengidentifikasi ada dua hal yang sangat menentukan keberhasilan dari implementasi yaitu isi kebijaksanaan dan konteks dari implementasi itu sendiri. Secara terperinci Grindle mengidentifikasi sebagai berikut :

*a. Context Policy*

1. *Interest affected* (kepentingan siapa saja yang terlibat)
2. *Type of benefits* (macam-macam manfaat)
3. *Extent of change envisioned* (sejauh mana perubahan akan terwujudkan)
4. *Site of decision making* (tempat pembuatan keputusan)
5. *Program Implementors* (siapa yang menjadi agen pelaksana implementasi)
6. *Resources committed* (sumberdaya yang tersedia)

*b. Context of Implementation*

1. *Power, interest, and strategy of actors involved* (kekuasaan, kepentingan, dan strategi para aktor yang terlibat)
2. *Institutions and regime characteristics* (karakteristik lembaga dan rejim)
3. *Compliance and responsiveness* (sesuai dengan kaidah dan tingkat responsif)

Menurut Quade (1984 : 310), dalam proses implementasi kebijakan yang ideal akan terjadi interaksi dan reaksi dari organisasi pengimplementasi, kelompok sasaran dan faktor lingkungan yang mengakibatkan munculnya tekanan dan diikuti dengan tindakan tawar-menawar atau transaksi. Dari transaksi itu diperoleh umpan balik yang oleh pengambil kebijakan dapat digunakan sebagai bahan masukan dalam perumusan kebijakan selanjutnya. selanjutnya. Quade memberikan gambaran bahwa terdapat empat variabel yang harus diteliti dalam

analisis implementasi kebijakan publik, yaitu: (1) Kebijakan yang diimpikan, yaitu pola interaksi yang diimpikan agar orang yang menetapkan kebijakan berusaha untuk mewujudkan; (2) Kelompok target, yaitu subyek yang diharapkan dapat mengadopsi pola interaksi baru melalui kebijakan dan subyek yang harus berubah untuk memenuhi kebutuhannya; (3) Organisasi yang melaksanakan, yaitu biasanya berupa unit birokrasi pemerintah yang bertanggungjawab mengimplementasikan kebijakan; dan (4) Faktor lingkungan, yaitu elemen dalam lingkungan yang mempengaruhi implementasi kebijakan.

Masalah dalam implementasi kebijakan menarik perhatian para ahli karena ditemukannya ketidakefektifan kebijakan ketika diterapkan. Andrew Dunsire (1978) dalam Wahab (2008:61) mengemukakan istilah *implementation gap* yang menjelaskan suatu keadaan dimana dalam proses kebijakan selalu akan terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan (direncanakan) dengan oleh para pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya dicapai.

Walter William (1971;1975) masih dalam wahab (2008:61) menyebutkan bahwa besar kecilnya *implementation gap* tergantung pada *implementation capacity* dari organisasi/aktor yang dipercaya untuk mengemban tugas-tugas implementasi. Kemampuan suatu organisasi/aktor untuk melaksanakan keputusan kebijakan (*policy decision*) sedemikian rupa sehingga ada jaminan bahwa tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan dalam dokumen formal suatu kebijakan dapat dicapai, itulah yang dinamakan *implementation capacity*.

Dalam berbagai sistem politik, kebijakan publik diimplementasikan oleh badan-badan pemerintah. Dalam implementasi program khususnya yang melibatkan banyak organisasi/instansi pemerintah atau berbagai tingkatan, struktur organisasi pemerintah dapat dilihat dari 3(tiga) sudut pandang, yaitu (i) pemrakarsa kebijakan atau pembuat kebijakan (*the center*). (ii) pejabat-pejabat pelaksana di lapangan (*the periphery*); dan (iii) aktor-aktor perorangan di luar badan-badan pemerintahan kepada siapapun program ditujukan, yakni kelompok sasaran (*target group*) (Wahab, 2008:63).

Dapat dinyatakan bahwa keberhasilan implementasi sebuah kebijakan ditentukan oleh banyak hal terutama oleh kepentingan-kepentingan yang terlibat di dalamnya. Dapat pula diasumsikan suatu kebijakan yang sederhana tentu tidak melibatkan banyak orang dan kelompok masyarakat didalamnya, sehingga pada akhirnya tidak akan membawa perubahan besar. Sebaliknya semakin banyak melibatkan banyak kepentingan, maka keterlibatan seseorang atau suatu kelompok dalam implementasi kebijakan tersebut akan bergantung pada apakah kepentingan terlindungi atau bahkan orang atau kelompok tersebut akan memperoleh manfaat yang tinggi atau tidak. Kalau kepentingannya terlindungi selanjutnya akan ada usaha untuk terlibat dalam implementasi karena bagaimanapun juga manfaat juga akan sampai kepada yang bersangkutan. Apabila kepentingan terganggu atau merugikan maka dengan sendirinya yang bersangkutan akan mempertimbangkan manfaat keterlibatannya, bahkan bila mungkin akan menghalangi implementasi sebuah kebijakan. Maka dari itu para pelaksana kebijakan harus memusatkan perhatian pada problematika bagaimana mencapai konsistensi tujuan-tujuan kebijakan yang ditetapkan. Untuk mencapai tujuan itu mereka harus berusaha mendapatkan dukungan dari pihak-pihak yang diharapkan menerima manfaat dari program tersebut.

## **2.3 Konsep Organisasi Pemerintahan, Perubahan Organisasi dan Restrukturisasi Organisasi**

### **2.3.1 Konsep Organisasi**

Menurut Bernard (dalam Syamsi, 1998 : 11), organisasi adalah kumpulan individu yang terkoordinasi secara sadar, sehingga bisa juga dinyatakan sebagai suatu sistem terdiri dari berbagai kegiatan yang saling berhubungan. Di lain pihak Thomson (dalam Thoha, 1992 : 23) mengatakan bahwa organisasi adalah kesatuan sosial yang dikoordinasikan secara sadar, dengan sebuah batasan yang relatif dapat diidentifikasi, yang bekerja atas dasar relatif terus menerus untuk mencapai tujuan.

Dari definisi organisasi di atas dapat diketahui bahwa organisasi memiliki makna antara lain :

1. Organisasi memiliki unsur kerjasama individu atau kelompok untuk mencapai suatu tujuan tertentu.
2. Organisasi memiliki bentuk atau struktur.
3. Anggota organisasi memiliki bakat tertentu untuk melakukan tugas-tugasnya.

Dilain pihak Allen (dalam Sutarto, 1978 : 28) merumuskan organisasi sebagai proses menetapkan dan mengelompok-kelompokkan pekerjaan yang dilakukan, merumuskan, melimpahkan tanggung jawab dan wewenang, menyusun hubungan dengan memaksa untuk memungkinkan orang-orang bekerjasama secara efektif dalam mencapai tujuan. Dari pengertian tersebut organisasi lebih menekankan proses menetapkan dan mengelompokkan pekerjaan sesuai dengan tanggungjawab dan wewenangnya.

Menurut Milton J. Esmen (dalam Joseph, 1996 : 23) lembaga diartikan sebagai suatu organisasi formal yang menghasilkan perubahan melindungi perubahan, dan jaringan dukungan-dukungan yang dikembangkannya. Sementara Martin mengatakan secara sosiologis lembaga menunjukkan pola normatif yang dapat merumuskan cara bertindak atau hubungan sosial yang wajar, sah atau diharapkan.

### **2.3.2 Konsep Perubahan Organisasi**

Perubahan organisasi adalah restrukturisasi organisasi dari sumber daya dan kapabilitas untuk meningkatkan kemampuan organisasi dalam menciptakan nilai (Gareth R. Jones; 1995).

Pengembangan kelembagaan ( Arturo, 1987 : 103) adalah,

Sebagai proses untuk memperbaiki kemampuan lembaga guna mengefektifkan penggunaan sumber daya manusia dengan keuangan yang tersedia. Proses ini dapat secara internal digerakan oleh manajer sebuah lembaga atau dicampurtangani atau disponsori oleh pemerintah atau badan pembangunan”.



Perubahan organisasi merupakan hasil dari pembuatan keputusan organisasi. Pimpinan mengevaluasi kondisi saat ini, lalu memutuskan arah kemana masa depan yang diinginkan organisasi, selanjutnya mengelola proses perubahan yang diinginkan. Untuk itu terdapat 3 (tiga) langkah perubahan organisasi yaitu, *pertama*, menentukan perlunya perubahan; *kedua*, identifikasi hambatan perubahan; dan *ketiga* menentukan strategi perubahan.

Diantara pakar ada yang menyebutkan faktor pendorong perubahan sebagai kebutuhan akan perubahan (Hussey, 2000:6; Kreiter dan Kinicki, 2001:659). Sementara itu Robbins (2001:540) dan Greenberg dan Baron (2003:593) menyebutkan sebagai kekuatan untuk perubahan. Terminologi tersebut mengandung makna bahwa kebutuhan akan perubahan lebih bersifat faktor internal organisasi, sedangkan kekuatan untuk perubahan dapat bersumber dari faktor eksternal dan internal.

Greenberg dan Baron (1997:550) berpendapat bahwa terdapat beberapa faktor yang merupakan kekuatan di belakang kebutuhan akan perubahan. Mereka memisahkan antara perubahan terencana yaitu aktivitas yang dimaksudkan dan diarahkan dalam sifat dan desainnya untuk memenuhi beberapa tujuan organisasi seperti perubahan dalam ukuran dan struktur organisasi, perubahan dalam sistem administrasi, introduksi teknologi baru. Sementara perubahan tidak terencana merupakan pergeseran dalam aktivitas organisasi karena adanya kekuatan yang sifatnya eksternal, diluar kontrol organisasi seperti pergeseran demografis pekerja, kesenjangan kinerja, peraturan pemerintah, kompetisi global, perubahan kondisi ekonomi, dan kemajuan teknologi. .

Sementara itu Robbins (2001:540) mengungkapkan adanya enam faktor yang merupakan kekuatan untuk perubahan sebagai berikut:

a. *Nature of the Workforce*



- b. *Technology*
- c. *Economic shocks*
- d. *Competition*
- e. *World politics*

Sedangkan Anderson dan Anderson (2001:16) mengemukakan bahwa terdapat tujuh faktor penggerak yang dapat mempengaruhi berlangsungnya perubahan. Faktor penggerak bergerak dari faktor yang sifatnya eksternal dan impersonal yaitu;

- a. Lingkungan
- b. Kebutuhan pasar untuk sukses
- c. Desakan bisnis
- d. Desakan organisasional
- e. Desakan kultural
- f. Perilaku pemimpin dan pekerja
- g. Pola pikir pemimpin dan pekerja

Dari uraian tersebut tampak bahwa pandangan para pakar tentang faktor pendorong suatu perubahan sangat beragam namun yang jelas berbagai faktor pendorong perlunya perubahan dapat datang dari sumber internal maupun eksternal sedangkan sifatnya dapat terencana maupun tidak terencana.

Dalam hal perubahan organisasi dibutuhkan seorang pemimpin yang mampu menentukan arah, kebijakan dan strategi yang harus ditempuh, serta mampu mempersiapkan tenaga kerja yang dipimpinya untuk siap menerima perubahan dan melepaskan diri dari *status quo*.

Tujuan yang ingin dicapai dari pengembangan organisasi adalah untuk mempermudah organisasi dalam melakukan perubahan, menghindari organisasi dari keruntuhan, keusangan dan kekakuan. Pengembangan organisasi perlu dilakukan karena organisasi hidup dalam dunia yang yang berubah dengan cepatnya, maka organisasi harus mampu melakukan inovasi dan kreativitas untuk mempertahankan kemajuannya . Dalam menghadapi berbagai tantangan penyebab perubahan tersebut organisasi menyesuaikan diri dengan jalan:

1. Merubah struktur yaitu menambahkan satuan, mengurangi satuan, mengubah kedudukan satuan, menggabungkan beberapa satuan tugas yang lebih besar, menjadi satuan yang lebih kecil, merubah sistem sentralisasi menjadi desentralisasi atau sebaliknya, merubah alur kontrol, merinci kembali kegiatan atau tugas, menambah pejabat, serta mengurangi pejabat.
2. Merubah tata kerja meliputi : tata cara, tata aliran, tata tertib, dan syarat-syarat melakukan pekerjaan.
3. Merubah sifat orang, sikap tingkah laku, perilaku dan meningkatkan pengetahuan serta keterampilan.
4. Melengkapi sarana kerja, menambah peralatan kerja.

Keempat macam perubahan tersebut saling berkaitan, satu sama lain. Sedangkan ciri-ciri perubahan yang berhasil (Siagian, 1995 : 17) adalah,

1. Kemampuan bergerak lebih cepat dalam arti lebih inovatif dan tanggap terhadap tuntutan lingkungannya.
2. Sadar tentang pentingnya komitmen pada peningkatan mutu produk yang dihasilkan, berupa barang atau jasa.
3. Peningkatan keterlibatan para anggota organisasi dalam proses pengambilan keputusan, terutama menyangkut karier, pekerjaan dan penghasilannya.
4. Orientasi pada pelanggan yang kemampuan membeli, preferensi dan kecenderungannya perilaku selalu berubah.
5. Organisasi yang strukturnya menjurus kepada bentuk yang semakin datar dan bukan piramida, antara lain berkat penerapan teknologi dan perubahan kultur organisasi.

### 2.3.3 Restrukturisasi Organisasi

Mengapa restrukturisasi organisasi perlu dilakukan? Lee G Bolman (1997) dalam buku "*Reforming Organization*" menyebutkan beberapa faktor yang menyebabkan suatu organisasi memerlukan penataan, antar lain:

#### 1. Perubahan lingkungan

Perubahan lingkungan, misalnya lingkungan sosial, dari masyarakat yang pasif menjadi masyarakat yang aktif dan kritis, perlu direspons dengan bentuk organisasi yang mampu memberikan pelayanan secara cepat dan akurat. Atau, krisis ekonomi yang menimpa negara kita, seharusnya diikuti dengan pengurangan unit-unit yang membutuhkan pembiayaan (*spending*

*units*) dan memperkuat unit-unit yang menghasilkan dana (*earning units*).

## 2. Perkembangan teknologi

Perkembangan teknologi, misalnya dibidang teknologi informasi, akan membawa pengaruh terhadap kualitas dan besaran organisasi. Data *processing* yang dulu dilakukan secara manual oleh banyak tenaga manusia, saat ini sudah dapat dilakukan dengan mengoptimalkan sistem informasi yang *captured* dengan sedikit manusia tetapi dengan kualitas yang lebih baik, lebih cepat dan lebih akurat.

## 3. Perkembangan organisasi

Berkembangnya proses desentralisasi seiring dengan perubahan paradigma penyelenggaraan pemerintahan, akan mengakibatkan berkurangnya beban ditingkat pusat dan bertambahnya beban di tingkat lokal. Hal ini memerlukan *redesign* organisasi dengan merampingkan organisasi di tingkat pusat serta mengembangkan dan membudayakan organisasi di tingkat lokal. Disamping itu, kewenangan, tanggung jawab, mekanisme kerja, dan segala aspek yang terkait perlu diatur kembali.

## 4. Perubahan kehidupan politik

Perubahan konstelasi politik maupun rejim akan mengakibatkan perubahan harapan dan prioritas program yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Perubahan tersebut biasanya juga akan membawa perubahan tersebut biasanya juga akan membawa perubahan peran para aktor politik dalam kelembagaan birokrasi. prioritas program dan perubahan peran aktor politik tersebut akan berpengaruh pada model dan besaran organisasi.

## 5. Perubahan kepemimpinan

Kepemimpinan baru seringkali membawa visi baru yang berbeda dengan visi pemimpin sebelumnya. Visi tersebut, bersama dengan kebijakan lain, akan diterjemahkan menjadi misi organisasi dan akan dirumuskan ke dalam fungsi-fungsi dengan berbagai strategi pelaksanaannya, untuk kemudian disusun struktur organisasi.

Berkaitan dengan penataan organisasi, Cushway dan Lodge (1993) menyatakan prinsip-prinsip pokok menata struktur organisasi yang baik dapat secara luas dijelaskan sebagai berikut :

1. Struktur harus mengikuti strategi. Organisasi dan berbagai komponennya harus secara terpisah dan secara bersama-sama menunjang sasaran dan tujuan organisasi.
2. Berbagai bagian struktur itu harus dibagi kedalam kawasan-kawasan khusus. Hal ini berarti kawasan-kawasan kegiatan yang terpisah harus dikelompokkan menjadi satu sehingga ada satu pemusatan pada tujuan tertentu dan sebuah pemusatan pengalaman dan keahlian. Pada umumnya spesialisasi semacam ini didasarkan pada fungsi-fungsi yang berbeda dalam organisasi.
3. Jumlah tingkat dalam struktur harus sedikit mungkin. Semakin banyak jumlah jenjang pada struktur itu semakin banyak masalah komunikasi dari puncak ke bawah, masalah pembuatan keputusan dan masalah koordinasi serta pengendalian.
4. Rentang kendali, yaitu jumlah bawahan yang langsung dibawahi, akan beragam tergantung pada sifat pekerjaan dan organisasi. Rentang kendali seharusnya tidak terlampau sempit atau terlampau lebar untuk memungkinkan manajemen yang efektif. Rentang kendali akan sangat beragam tergantung pada jenis pekerjaan yang ditangani.
5. Terdapat kejelasan pertanggungjawaban, yaitu terdapat kejelasan tentang kepada siapa masing-masing pemegang jabatan harus melapor dan kepada siapa yang mempunyai wewenang mengambil keputusan.
6. Setiap jabatan dalam struktur harus memiliki peran yang jelas dan memberi nilai tambah pada cara organisasi itu berfungsi.
7. Derajat sentralisasi atau desentralisasi organisasi perlu ditentukan.
8. Struktur harus dirancang untuk menghadapi berbagai perubahan lingkungan.

Selanjutnya Cushway dan Lodge, juga menyampaikan bahwa maksud utama struktur adalah memastikan bahwa organisasi dirancang dengan cara paling baik untuk mencapai sasaran dan tujuannya. Sebuah struktur organisasi dibuat untuk mencapai sejumlah tujuan. Tujuan tersebut diantaranya :

1. Menunjang strategi organisasi. Struktur harus dirancang sedemikian rupa untuk memastikan pencapaian sasaran dan tujuan organisasi. Strategi akan menjadi salah satu pokok yang menentukan struktur.
2. Mengorganisasikan sumber daya dengan cara yang paling efisien dan efektif.
3. Mengadakan persiapan pembagian tugas dan pertanggungjawaban yang efektif antar perorangan dan kelompok.
4. Memastikan koordinasi kegiatan organisasi yang efektif dan menggambarkan proses pembuatan keputusan.



5. Mengembangkan dan menggambarkan garis-garis komunikasi ke atas, ke bawah dan keseluruhan organisasi.
6. Memungkinkan pemantauan dan peninjauan kegiatan-kegiatan organisasi secara efektif.

Berdasarkan pemikiran tersebut, maka terdapat sejumlah teknik untuk menganalisis struktur organisasi. Tujuan dasarnya adalah menentukan apakah :

1. Struktur yang ada sesuai dengan kebutuhan organisasi;
2. Struktur itu menunjang misi dan strategi;
3. Struktur itu memberikan pengelompokan fungsi yang paling logis;
4. Struktur itu mendayagunakan sumber daya manusia di dalam organisasi sebaik-baiknya.

Selanjutnya dengan semangat dari implementasi PP No. 41 tahun 2007 dilakukan restrukturisasi kelembagaan pada setiap pemerintah daerah dengan tujuan menghasilkan organisasi pemerintahan daerah yang bisa menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan secara efektif dan efisien.

#### **2.4 Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah**

Model pendekatan implementasi kebijakan yang dirumuskan Van Meter dan Van Horn disebut dengan *A Model of the Policy Implementation* (1975). Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi suatu pengejawantahan kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari keputusan politik, pelaksana dan kinerja kebijakan publik. Model ini menjelaskan bahwa kinerja kebijakan dipengaruhi oleh beberapa variabel yang saling berkaitan, variable-variabel tersebut yaitu:

1. Standar dan sasaran kebijakan/ukuran dan tujuan kebijakan .
2. Sumber daya.
3. Karakteristik organisasi pelaksana.
4. Sikap para pelaksana
5. Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan.
6. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik.



Secara rinci variabel-variabel implementasi kebijakan publik model Van Meter dan Van Horn dijelaskan sebagai berikut:

1) Standar dan sasaran kebijakan / ukuran dan tujuan kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya dari ukuran dan tujuan kebijakan yang bersifat realistis dengan sosio-kultur yang ada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran dan dan sasaran kebijakan terlalu ideal (utopis), maka akan sulit direalisasikan (Agustino, 2006). Van Meter dan Van Horn (dalam Sulaeman, 1998) mengemukakan untuk mengukur kinerja implementasi kebijakan tentunya menegaskan standar dan sasaran tertentu yang harus dicapai oleh para pelaksana kebijakan, kinerja kebijakan pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkat ketercapaian standar dan sasaran tersebut.

Pemahaman tentang maksud umum dari suatu standar dan tujuan kebijakan adalah penting. Implementasi kebijakan yang berhasil, bisa jadi gagal (*frustrated*) ketika para pelaksana (*officials*), tidak sepenuhnya menyadari terhadap standar dan tujuan kebijakan. Standar dan tujuan kebijakan memiliki hubungan erat dengan disposisi para pelaksana (*implementors*). Arah disposisi para pelaksana (*implementors*) terhadap standar dan tujuan kebijakan juga merupakan hal yang “*crucial*”. *Implementors* mungkin bisa jadi gagal dalam melaksanakan kebijakan, dikarenakan mereka menolak atau tidak mengerti apa yang menjadi tujuan suatu kebijakan (Van Mater dan Van Horn, 1974).

2) Sumber daya

Keberhasilan implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Setiap tahap implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara apolitik. Selain sumber daya manusia, sumber daya finansial dan waktu menjadi perhitungan penting

dalam keberhasilan implementasi kebijakan. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Derthicks (dalam Van Mater dan Van Horn, 1974) bahwa:

*"New town study suggest that the limited supply of federal incentives was a major contributor to the failure of the program"*.

Van Mater dan Van Horn (dalam Widodo 1974) menegaskan bahwa:

"Sumber daya kebijakan (policy resources) tidak kalah pentingnya dengan komunikasi. Sumber daya kebijakan ini harus juga tersedia dalam rangka untuk memperlancar administrasi implementasi suatu kebijakan. Sumber daya ini terdiri atas dana atau insentif lain yang dapat memperlancar pelaksanaan (implementasi) suatu kebijakan. Kurangnya atau terbatasnya dana atau insentif lain dalam implementasi kebijakan, adalah merupakan sumbangan besar terhadap gagalnya implementasi kebijakan."

### 3) Karakteristik organisasi pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat dalam pengimplementasian kebijakan. Hal ini penting karena kinerja implementasi kebijakan akan sangat dipengaruhi oleh ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Hal ini berkaitan dengan konteks kebijakan yang akan dilaksanakan pada beberapa kebijakan dituntut pelaksana kebijakan yang ketat dan disiplin. Pada konteks lain diperlukan agen pelaksana yang demokratis dan persuasif. Selain itu, cakupan atau luas wilayah menjadi pertimbangan penting dalam menentukan agen pelaksana kebijakan.

### 4) Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan

Agar kebijakan publik bisa dilaksanakan dengan efektif, menurut Van Horn dan Van Mater (dalam Widodo 1974) apa yang menjadi standar tujuan harus dipahami oleh para individu (*implementors*). Yang bertanggung jawab atas pencapaian standar dan tujuan kebijakan, karena itu standar dan tujuan harus dikomunikasikan kepada para pelaksana. Komunikasi dalam kerangka penyampaian informasi kepada para pelaksana kebijakan tentang apa menjadi standar dan tujuan harus

konsisten dan seragam (*consistency and uniformity*) dari berbagai sumber informasi.

Jika tidak ada kejelasan dan konsistensi serta keseragaman terhadap suatu standar dan tujuan kebijakan, maka yang menjadi standar dan tujuan kebijakan sulit untuk bisa dicapai. Dengan kejelasan itu, para pelaksana kebijakan dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya dan tahu apa yang harus dilakukan. Dalam suatu organisasi publik, pemerintah daerah misalnya, komunikasi sering merupakan proses yang sulit dan kompleks. Proses pentransferan berita kebawah di dalam organisasi atau dari suatu organisasi ke organisasi lain, dan ke komunikator lain, sering mengalami gangguan (*distortion*) baik yang disengaja maupun tidak. Jika sumber komunikasi berbeda memberikan interpretasi yang tidak sama (*inconsistent*) terhadap suatu standar dan tujuan, atau sumber informasi sama memberikan interpretasi yang penuh dengan pertentangan (*conflicting*), maka pada suatu saat pelaksana kebijakan akan menemukan suatu kejadian yang lebih sulit untuk melaksanakan suatu kebijakan secara intensif.

Dengan demikian, prospek implementasi kebijakan yang efektif, sangat ditentukan oleh komunikasi kepada para pelaksana kebijakan secara akurat dan konsisten (*accuracy and consistency*) (Van Mater dan Varn Horn, dalam Widodo 1974). Disamping itu, koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan. Semakin baik koordinasi komunikasi di antara pihak-pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan, maka kesalahan akan semakin kecil, demikian sebaliknya.

##### 5) Disposisi atau sikap para pelaksana

Menurut pendapat Van Metter dan Van Horn dalam Agustinus (2006):

*"sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana kebijakan sangat mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul permasalahan dan persoalan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan publik biasanya bersifat top down yang sangat mungkin para pengambil*

*keputusan tidak mengetahui bahkan tak mampu menyentuh kebutuhan, keinginan atau permasalahan yang harus diselesaikan”.*

Sikap mereka itu dipengaruhi oleh pandangannya terhadap suatu kebijakan dan cara melihat pengaruh kebijakan itu terhadap kepentingan-kepentingan organisasinya dan kepentingan-kepentingan pribadinya. Van Mater dan Van Horn (1974) menjelaskan disposisi bahwa implementasi kebijakan diawali penyaringan (*befiltered*) lebih dahulu melalui persepsi dari pelaksana (*implementors*) dalam batas mana kebijakan itu dilaksanakan. Terdapat tiga macam elemen respon yang dapat mempengaruhi kemampuan dan kemauannya untuk melaksanakan suatu kebijakan, antara lain terdiri dari pertama, pengetahuan (*cognition*), pemahaman dan pendalaman (*comprehension and understanding*) terhadap kebijakan, kedua, arah respon mereka apakah menerima, netral atau menolak (*acceptance, neutrality, and rejection*), dan ketiga, intensitas terhadap kebijakan.

Pemahaman tentang maksud umum dari suatu standar dan tujuan kebijakan adalah penting. Karena, bagaimanapun juga implementasi kebijakan yang berhasil, bisa jadi gagal (*frustated*) ketika para pelaksana (*officials*), tidak sepenuhnya menyadari terhadap standar dan tujuan kebijakan. Arah disposisi para pelaksana (*implementors*) terhadap standar dan tujuan kebijakan. Arah disposisi para pelaksana (*implementors*) terhadap standar dan tujuan kebijakan juga merupakan hal yang “*crucial*”. Implementors mungkin bisa jadi gagal dalam melaksanakan kebijakan, dikarenakan mereka menolak apa yang menjadi tujuan suatu kebijakan (Van Mater dan Van Horn, 1974).

Sebaliknya, penerimaan yang menyebar dan mendalam terhadap standar dan tujuan kebijakan diantara mereka yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan tersebut, adalah merupakan suatu potensi yang besar terhadap keberhasilan implementasi kebijakan (Kaufman dalam Van Mater dan Van Horn, 1974). Pada akhirnya, intensitas disposisi para pelaksana (*implementors*) dapat mempengaruhi pelaksana (*performance*)



kebijakan. Kurangnya atau terbatasnya intensitas disposisi ini, akan bisa menyebabkan gagalnya implementasi kebijakan.

#### 6) Lingkungan ekonomi, sosial dan politik

Hal terakhir yang perlu diperhatikan guna menilai kinerja implementasi kebijakan adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik. Kondisi ekonomi, sosial dan politik mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan; karakteristik para partisipan yakni mendukung atau tidak mendukung; bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan; dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan. Winarno, mengutip Van Meter dan Van Horn, mengusulkan agar mempertimbangkan pertanyaan-pertanyaan mengenai lingkungan ekonomi, sosial dan politik yang mempengaruhi yuridiksi atau organisasi dimana implementasi itu dilaksanakan, yaitu :

- a. Apakah sumber-sumber ekonomi dalam yuridiksi atau organisasi pelaksana cukup mendukung implementasi yang berhasil?
- b. Sejauh mana atau bagaimana kondisi-kondisi ekonomi dan sosial yang berlaku akan dipengaruhi oleh implementasi kebijakan yang bersangkutan?
- c. Apakah sifat pendapat umum, bagaimana pentingnya isu kebijakan yang berhubungan?
- d. Apakah elit-elit mendukung atau menentang implementasi kebijakan?
- e. Apakah sifat-sifat pengikut dari yuridiksi atau organisasi pelaksana; apakah ada oposisi atau dukungan pengikut bagi kebijakan?
- f. Sejauhmana kelompok-kelompok kepentingan dimobilisasi untuk mendukung atau menentang kebijakan?

Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi sumber masalah dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya implementasi kebijakan mensyaratkan kondisi lingkungan eksternal yang kondusif.

Bardach dalam Parsons (1991:472) menjelaskan bahwa implementasi merupakan permainan politik , implementasi merupakan suatu permainan tawar-menawar, persuasi dan manuver didalam kondisi ketidakpastian. Lebih lanjut dijelaskan bahwa implementasi merupakan proses yang



distrukturisasi oleh konflik dan tawar menawar (*bargaining*), konflik dan pembuatan kesepakatan akan terjadi dalam pembuatan implementasi, disarankan untuk menentukan batas-batas antara politik dan birokrasi dan antara proses pembuatan keputusan, bahwa akan ada tarik menarik antara kelompok kepentingan dalam implementasi suatu kebijakan yang masing-masing memiliki tujuan untuk melindungi kepentingannya. Lebih lanjut Morgan (dalam Parsons, 1991) menjelaskan konflik dan perebutan kekuasaan yang terjadi di dalam dan disekitar organisasi menyebabkan kebijakan diimplementasikan dengan cara yang berbeda-beda.

Sedangkan empat faktor utama yang dominan mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan menurut Edward III G.C. (1980:37-87) adalah:

1) Komunikasi Kebijakan (*Public Policy communication*)

Dalam proses komunikasi kebijakan Edward III G.C. (1980:37) menyebutkan bahwa transmisi, konsistensi, memberikan pengaruh terhadap efektifitas implementasi kebijakan. Para penerima informasi (*Target audience*) baik sebagai pengirim (*sender*) maupun si penerima (*receiver*) perlu mengetahui apa yang harus dilakukan terhadap kebijakan. Harold Kontz (1988:18) memberikan pengertian komunikasi sebagai penyampaian informasi, ide, sikap, pikiran dan pendapat.

Gibson, Ivancevich dan Donnelly (1994:106) berpendapat bahwa proses komunikasi terdiri atas lima unsur, yaitu komunikator, pesan, perantara, penerima dan balikan (umpan balik).

Sebagai suatu proses, komunikasi mempunyai unsur yang memungkinkan berlangsungnya suatu proses komunikasi, yaitu sumber (*source*), pesan (*message*) penerima (*receiver/destination*), umpan balik (*feedback/respon*) dan hambatan/gangguan (*noise*) (Sendjaja, 2004:111).

Model mutakhir proses komunikasi yang sering digunakan terutama dikembangkan Shanon dan Weaver dan Schramm (dalam Gibson,

Ivansevich dan Donelly, 1994). Para peneliti tersebut menaruh perhatian pada upaya menguraikan proses umum komunikasi. Unsur besarnya mencakup komunikator, penyandian, perantara, penguraian sandi, penerima, balikan dan kegaduhan.

Salah satu bentuk komunikasi adalah koordinasi, sebagaimana dikemukakan oleh Stoner (1992:50) mengatakan, koordinasi adalah perpaduan sasaran dan kegiatan unit-unit kerja (bagian-bagian atau bidang-bidang fungsional) yang terpisah untuk dapat mencapai tujuan organisasi secara efektif. Sementara itu Hasibuan (1990:85) koordinasi dapat diartikan menggerakkan segala usaha sebanyak mungkin atau usaha mencegah terjadinya kekacauan, percekocokan, kekembaran atau kekosongan pekerjaan.

Handayani (1990:93) mengatakan arti penting dilakukan koordinasi antara lain:

1. Koordinasi yang baik akan mempunyai efek adanya efisiensi terhadap organisasi itu. Karena itu maka koordinasi adalah memberikan sumbangan (kontribusi) guna tercapainya efisiensi terhadap usaha-usaha yang lebih khusus, sebab kegiatan organisasi itu adalah dilakukan secara spesialisasi. Bila tidak akan terjadi pemborosan, uang tenaga dan alat-alat.
2. Koordinasi memfungsikan efek terhadap moral terhadap organisasi itu, terutama yang berhubungan dengan peranan kepemimpinan (*leadership*). Kalau kepemimpinan kurang baik, maka ia kurang melakukan koordinasi yang baik. Oleh karena itu koordinasi menentukan/mempengaruhi terhadap keberhasilan dari para pimpinan.
3. Koordinasi mempunyai efek terhadap perkembangan dari pada personal di dalam organisasi itu. Artinya bahwa unsur pengendalian personal dalam koordinasi itu harus selalu ada. Orang tidak selalu dibebaskan begitu saja, tetapi harus dikendalikan. Oleh karena itu personal harus diperhatikan pekerjaannya dan akan merasa senang bila mendapat penghargaan dari hasil kerjanya, sebab kalau terjadi kekeliruan biasanya yang selalu disalahkan adalah bawahannya, padahal seharusnya adalah tanggung jawab pimpinan, yang antara lain kurang mengadakan koordinasi.

## 2) Sumberdaya kebijakan (Public policy resources)

Faktor kedua yang mempengaruhi keefektifan implementasi kebijakan adalah sumber daya. Edward III G.C. (1980:87) menyebutkan bahwa walaupun ketiga faktor dalam proses komunikasi terpenuhi, namun tanpa dukungan sumber daya (manusia dan fasilitas) yang handal dan memadai, implementasi tidak akan efektif.

Simanjuntak, (1958:30) menyatakan bahwa sumber daya masukan dapat terdiri atas beraneka ragam faktor produksi seperti kapital, tanah, bangunan, peralatan, mesin, bahan baku dan sumber daya manusia. Kendatipun demikian dalam implementasi kebijakan faktor manusia adalah strategis karena peningkatan produktifitas faktor produksi faktor produksi lainnya sangat tergantung pada kemampuan dan kualitas sumberdaya manusia yang menangani, mengelola, mengendalikan dan memanfaatkannya.

Sedangkan Taliziduhu (1999:12) berpendapat bahwa Sumber Daya Manusia (SDM) yang berkualitas tinggi adalah :

Sumber Daya Manusia yang mampu menciptakan bukan saja nilai komparatif tetapi juga nilai kompetitif-generatif-inovatif dengan menggunakan energi tertinggi seperti *intellegency*, *creativity* dan *imagination*; tidak lagi semata-mata menggunakan energi kasar seperti bahan mentah, lahan, air , tenaga otot dan sebagainya).

Katz dan Rosenweigh (1970:222) bahwa kemampuan tergantung pada keterampilan dan pengetahuan (*aliability depends upon both skill and knowledge*). Dua unsur pengetahuan dan keterampilan merupakan determinan dari kemampuan yang diperoleh dari pendidikan formal, informal dan non formal yang dapat menunjang peningkatan kecakapan. Melalui pendidikan akan membentuk dan menambah pengetahuan seseorang untuk mengerjakan sesuatu dengan lebih cepat dan tepat.

Hal ini senada dengan Thoha (1995:181) yang mengatakan bahwa pendidikan dan pelatihan haruslah selektif dan bukan bersifat masal seperti sekarang ini. Tidak setiap pegawai dapat mengikuti pendidikan dan pelatihan. Selanjutnya ia mengatakan hanya pejabat yang telah terseleksi secara berjenjang di forum pendidikan dan pelatihan di tempat kerja, sesuai dengan perencanaan karier yang dikembangkan yang dapat mengikuti pendidikan dan pelatihan.

3) Disposisi atau sikap dan perilaku terhadap kebijakan (*Public policy disposition*)

Edward III G.C. (1980:90-107) menelaah faktor disposisi ini kedalam tiga dimensi berikut:

a. Pengaruh disposisi

Kepentingan implementator secara pribadi dan atau organisasional yang ditunjukkan oleh sikapnya terhadap kebijakan pada kenyataannya sangat besar pengaruhnya pada implementasi kebijakan yang efektif. Sikap implementator yang menghalangi implementasi dimulai dari munculnya tindakan seleksi, diskriminasi, ketidaksetujuan, serta dilanjutkannya dengan penyimpangan yang tidak terelakkan antara keputusan kebijakan dan kinerja kebijakan. Kadangkala, implementator secara selektif menerima berbagai perintah, namun sesungguhnya ia menolak perintah yang tidak sama dan sebangun dengan sikapnya terhadap kebijakan. Perbedaan sudut pandang organisasional mungkin juga mencegah kerjasama dinas-dinas (konflik eksternal) atau terjadinya konflik internal sebuah dinas dalam implementasi kebijakan menjadi penting (Edwards III G.C, 1980 :90-92).

b. Penataan staf birokrasi

Pengangkatan (*selection and recruitment*), penempatan dan pembinaan personalia staf (penyuluh) yang bersedia dengan tulus dan mampu (mempunyai *ability*, *capacity* dan *capability*) karena memiliki



kompetensi dan profesi yang tepat untuk mengimplementasikan kebijakan adalah bagian yang sangat menentukan keberhasilan implementasi kebijakan (Edwards III G.C. 1980:95-97)

c. Insentif (*Incentives*)

Dalam banyak kasus, insentif merupakan salah satu faktor pembangkit motivasi staf implementator pada setiap tingkatan perlu diperhatikan dan dipenuhi (Winardi. J, 2000). Insentif dapat diwujudkan dalam wujud sistem dalam penggajian, pemberian honorarium, tunjangan, maupun terbentuk penghargaan lainnya yang bersifat kompetitif sesuai kinerja implementator (Edwards III G.C., 1980 : 93-94., J. Winardi 2002:28).

4) Struktur birokrasi

Struktur kelembagaan birokrasi pemerintahan di pusat dan di daerah sangat berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi kebijakan pemerintah. Edwards III G.C (1980:127-134) menilai struktur birokrasi sebagai faktor yang sangat berpengaruh terhadap implementasi kebijakan pada dimensi berikut:

a. Prosedur Operasional Baku (*standard operational procedures-SOP*)

SOP merupakan tuntutan internal dari implementasi suatu kebijakan yang seragam, dan umum atas keterbatasan sumberdaya, kesempatan waktu, serta keragaman operasional organisasi yang besar dan luas. SOP disusun, juga sebagai akibat tuntutan efisiensi dari birokrasi eksternal terutama pada implementasi kebijakan yang secara luas mempengaruhi lingkungan eksternal. SOP adalah suatu hal yang secara rutin memungkinkan para pejabat publik menetapkan keputusannya-keputusannya secara cepat setiap saat karena prosedurnya telah disederhanakan dan diseragamkan sehingga dengan SOP menghemat waktu yang sangat berharga. Kendatipun demikian SOP yang berlaku seragam pada situasi tidak jarang menjadi

hambatan dalam implementasi kebijakan yang bersifat khusus dan baru, fleksibel karena harus adanya perubahan dan pada situasi yang di luar kebiasaan.

b. Fragmentasi

Fragmentasi merupakan pembagian tanggung-jawab untuk sebuah bidang kebijakan di antara unit-unit organisasional yang tersebar luas. Presiden Carter yang dikutip oleh Edwards III G.C.(1980:134) menyatakan tentang kondisi fragmentasi birokrasi di Amerika Serikat sebagai berikut:

*There are too many agencies, doing too many things, overlapping too often, coordinating too rarely, wasting too much money-and doing too little to solve real problems.*

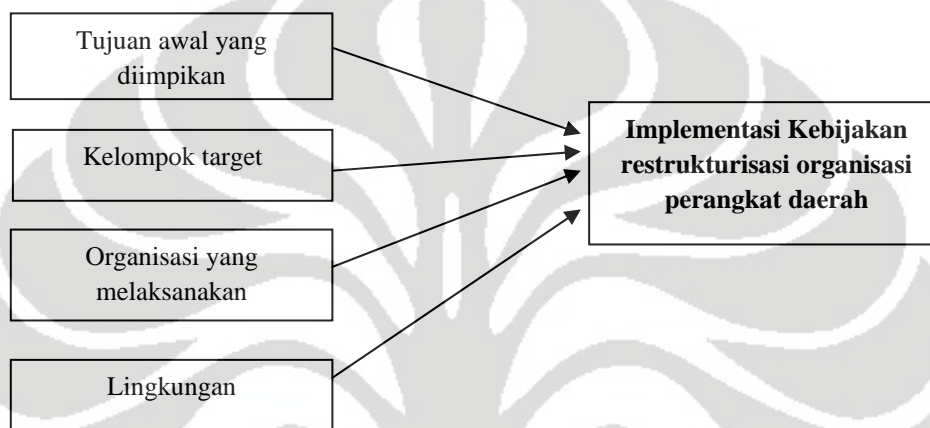
Berdasarkan apa yang dikemukakan para ahli sebagaimana di atas, dapat dilihat bahwa ada banyak faktor yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan. Namun demikian, tidak seluruh faktor-faktor tersebut relevan untuk dipergunakan dalam menjawab permasalahan yang dihadapi oleh suatu kebijakan, karena setiap jenis kebijakan publik memerlukan model implementasi kebijakan yang berlainan. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Wibawa, bahwa model implementasi tidak perlu diaplikasikan mentah-mentah, melainkan dapat disintesis sesuai kebutuhan (1994). Oleh karena itu, dalam penelitian ini tidak semua faktor dari model implementasi kebijakan dapat diaplikasikan secara utuh. Dari berbagai faktor yang telah diuraikan di atas maka faktor yang diduga mempengaruhi implementasi kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah di Provinsi Lampung adalah : (1) komunikasi dan koordinasi, (2) sumber daya, (3) diposisi, (4) struktur birokrasi dan (5) kondisi sosial dan politik.

## 2.5 Model Analisis Penelitian

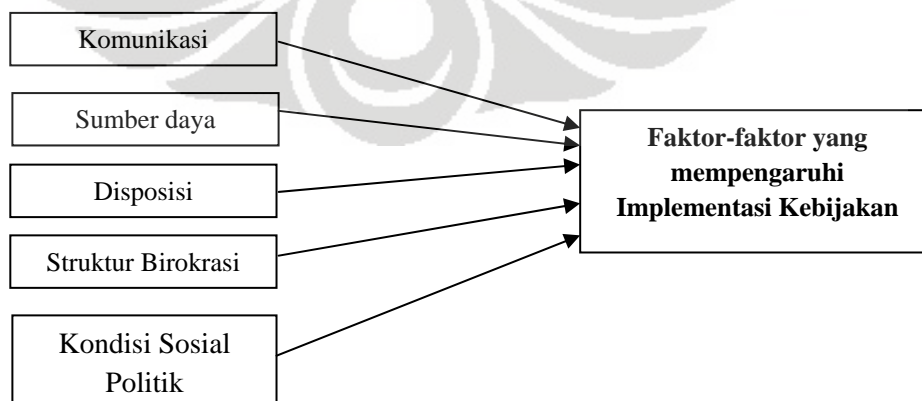
Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan temuan tentang implementasi kebijakan-kebijakan yang telah diambil oleh Pemerintah Provinsi Lampung dalam upaya untuk penataan kelembagaan organisasi perangkat daerah. Metode penelitian adalah survei yang bersifat deskriptif dengan menggunakan

wawancara sebagai instrumen utama untuk mengumpulkan data. Selain itu juga dilakukan observasi dan penggalian dokumen untuk melengkapi data dan fakta yang diperlukan.

Hasil penelitian ini adalah berupa laporan deskriptif tentang kebijakan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi Lampung dalam upaya penataan kelembagaan organisasi perangkat daerah sebagaimana terlihat pada **gambar 2.2** dibawah ini:



Sedangkan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan penataan kelembagaan perangkat daerah adalah komunikasi, sumberdaya, disposisi, struktur birokrasi dan kondisi sosial politik merupakan lima elemen yang sangat berperan dalam menentukan keberhasilan implementasi kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah. sebagaimana terlihat pada **gambar 2.2** dibawah ini:



## 2.6 Operasional Konsep

Variabel utama dalam penelitian ini adalah implementasi kebijakan penataan kelembagaan organisasi perangkat daerah. Implementasi kebijakan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah proses melaksanakan PP Nomor 41 tahun 2007 dan perda tentang organisasi perangkat daerah Provinsi Lampung. Secara teoritis keberhasilan implementasi kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah dapat dilihat dari empat faktor yaitu tujuan awal yang diimpi-impikan, kelompok target, organisasi yang melaksanakan, faktor lingkungan. Keempat faktor tersebut dioperasionalkan dalam table 2.1 sebagai berikut:

**Tabel 2.1**  
Operasional Konsep Implementasi Kebijakan

No	Variabel	Indikator	sumberdata	
			Primer	Sekunder
1.	Tujuan yang diimpi-impikan	1. Struktur organisasi yang hemat dan kaya fungsi	wawancara	Laporan-laporan, Perda, Keputusan Gubernur,
2.	Kelompok Target	1. Respon pegawai negeri sipil 2. Pemahaman terhadap kebijakan	wawancara	Data kepegawaian
3.	Organisasi yang melaksanakan	1. Staf yang memiliki pemahaman analisis organisasi 2. Sarana dan prasarana	wawancara	Data Kepegawaian
4.	Faktor lingkungan	1. Respon kelompok kepentingan 2. Tarik-menarik kepentingan antar kelompok	wawancara	



Sedangkan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan yaitu komunikasi, sumber daya, struktur birokrasi, dan kondisi sosial politik.. Kelima faktor tersebut dioperasionalkan dalam tabel 2.2 sebagai berikut:

**Tabel 2.2**  
Operasional Konsep Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi

No	Variabel	Indikator	sumberdata	
			Primer	Sekunder
1.	Komunikasi	2. Kejelasan informasi mengenai tujuan dan sasaran kebijakan 3. Koordinasi antar bagian/seksi terkait	wawancara	Laporan-laporan, Perda, Keputusan Gubernur,
2.	Sumberdaya	3. Staf yang kompeten 4. Sumberdaya finansial 5. Sarana dan prasarana	wawancara	Data kepegawaian
3.	Disposisi	3. Respon implementor terhadap disposisi 4. Pemahaman terhadap kebijakan 5. Preferensi yang dimiliki implementor	wawancara	
4.	Struktur birokrasi	1. Tersedia standar prosedur operasi yang digunakan 2. Pola-pola hubungan dalam organisasi 3. Kejelasan aturan dalam birokrasi	wawancara	Perda, Keputusan Gubernur
5.	Kondisi Sosial Politik	3. kelompok kepentingan mendukung/tidak mendukung 4. Partisipan mendukung/tidak mendukung 5. Opini publik mendukung/tidak mendukung 6. Tarik-menarik kepentingan antar kelompok	wawancara	

## 2.7 Penelitian Terdahulu

Penelitian yang dilakukan merupakan lanjutan penelitian yang dilakukan oleh peneliti-peneliti terdahulu. Penelitian yang telah dilakukan pada umumnya penelitian kualitatif dengan studi kasus yang berbeda. Serta penelitian mendalam mengenai kebijakan penataan perangkat daerah dari masa ke masa seperti yang ada berikut ini, yaitu antara lain :

1. Wardiat, Dede,. Tahajuddin, Ujud., 2003. *Restrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah dalam Implementasi Otonomi Daerah: Peluang, Kendala dan Implikasi*, Jakarta: LIPI.
2. Sulaeman. 2002. *Dinamika Perubahan Organisasi Pemerintah Daerah Kota Makassar dalam Implementasi Otonomi Daerah : Kasus pada Dinas Kesehatan Kota Makassar*, Jakarta: Universitas Indonesia.
3. Rahmalia, Mid. 2004. *Analisis Dampak Implikasi Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah*, Jakarta: Universitas Indonesia.
4. Muklir. 2003. *Restrukturisasi Organisasi dalam Rangka Reformasi Administrasi Administrasi Pemerintah Daerah: Studi pada Pemerintah Kabupaten Aceh Utara Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam*, Malang: Universitas Brawijaya.

## BAB 3

### METODE PENELITIAN

#### 3.1 Desain Penelitian

Desain penelitian ini deskriptif, untuk menemukan fakta dengan interpretasi yang tepat dengan melukiskan secara akurat sifat dari beberapa fenomena, kelompok, atau individu hasil penemuan. Dengan penelitian deskriptif pendekatan yang digunakan adalah pendekatan positivisme. Menurut Neuman (1997: 62) terdapat tiga pendekatan, yaitu positivisme, interpretif, dan kritikal. Ketiganya memiliki tradisi yang berbeda dalam teori sosial dan teknik penelitiannya.

Secara ontologis, positivisme berpandangan bahwa realitas dapat dipecah-pecah dan dapat dipelajari secara independen, dieliminasi dari obyek lain, dan dapat dikontrol. Secara epistemologi, positivisme menuntut dipisahkannya subyek peneliti dengan obyek penelitian. Tujuan pemisahan ini adalah agar dapat diperoleh hasil yang obyektif. Tujuan penelitian yang berlandaskan filsafat positivisme adalah menyusun bangunan ilmu *nomothetik*, yaitu ilmu yang berupaya membuat hukum dan generalisasinya. Kebenaran dicari melalui hubungan kausal-linear.

Secara aksiologis, positivisme menuntut agar penelitian itu bebas nilai (*value free*). Positivisme mengejar obyektivitas agar dapat ditampilkan prediksi atau hukum yang keberlakuannya bebas waktu dan tempat (Muhadjir, 2002: 11-14).

#### 3.2 Data yang diperlukan

Data yang diperlukan pada saat penelitian meliputi :

1. Data dari hasil wawancara yaitu berupa: data tentang kebijakan pemerintah dalam penataan kelembagaan organisasi perangkat daerah dengan adanya

pengakuan pihak-pihak terkait yang melaksanakan dan membuat kebijakan tentang penataan kelembagaan organisasi perangkat daerah..

2. Surat keputusan pemerintah tentang penataan kelembagaan organisasi perangkat daerah dan surat keputusan yang terkait dengan penataan kelembagaan organisasi perangkat daerah yaitu berupa Perda tentang Organisasi Perangkat Daerah.
3. Kondisi organisasi perangkat daerah pemerintah Provinsi Lampung yang meliputi struktur organisasi yang merupakan dari hasil kebijakan pemerintah.

### **3.3 Sumber Data**

Sumber data dalam penelitian ini adalah informan yang memberikan informasi melalui wawancara. Informan dalam penelitian ini adalah para pegawai pada pemerintah Provinsi Lampung yang merasakan langsung kebijakan penataan kelembagaan. Pegawai sebagai informan yaitu orang-orang yang memberikan data berupa kata-kata, serta mengetahui dan mengerti masalah yang sedang diteliti, selain pegawai sumber data informan juga adalah pejabat pemerintah yang terkait langsung dengan kebijakan penataan kelembagaan organisasi perangkat daerah yaitu : Gubernur, Anggota DPRD, Sekretaris Daerah, SKPD terkait, Biro Organisasi dan Biro Hukum. Sumber dari informan ini sebagai data primer. Sementara itu peneliti mendapatkan data sekunder, sumber data berasal dari dokumen, jurnal, karya ilmiah data statistik, peta struktur organisasi dan lainnya.

### **3.4 Latar dan Lapangan Penelitian**

*Setting* latar penelitian adalah situasi berlangsungnya observasi dan wawancara yang dilakukan peneliti yaitu wawancara dengan pegawai di lingkungan pemerintah Provinsi Lampung dan para pejabat pemerintah daerah provinsi yaitu : Gubernur, Sekretaris Daerah, Kepala Badan, Kepala Dinas, Kepala Biro, dalam hal penentuan latar didasari oleh latar belakang kepegawaian penulis sebagai staff Pemerintah Provinsi Lampung. *Field* (lapangan penelitian adalah lokasi penataan kelembagaan organisasi perangkat daerah) yaitu pada Biro Organisasi Sekretariat Setda Provinsi Lampung sebagai lembaga yang membidangi perumusan dan implementasi PP 41 Tahun 2007.



### **3.5 Teknik Pengumpulan dan Pencatatan Data**

#### **3.5.1 Teknik pengamatan langsung (observasi langsung)**

Dalam observasi dilakukan secara langsung oleh peneliti terhadap obyek penelitian dengan merekam perilaku pihak-pihak pelaksananya kebijakan dan yang menerima kebijakan yaitu pemerintah, para pegawai, yang ada dalam struktur kelembagaan pemerintah daerah yang merupakan lokasi kebijakan pemerintah dalam penataan kelembagaan pemerintah daerah dengan menggunakan pedoman pengamatan (*obsevation guide*) dan dicatat dengan alat tulis.

#### **3.5.2 Teknik wawancara mendalam**

Wawancara adalah percakapan dengan informan terhadap obyek yang diteliti, wawancara dilakukan dengan cara tanya jawab antara peneliti dan informan dengan menggunakan panduan wawancara (*interview guide*). Wawancara untuk mendapatkan informasi tentang obyek penelitian secara langsung dari kata-kata informan. Informan dalam penelitian ini adalah orang-orang yang terkait langsung dengan pembuat, pelaksana kebijakan dan penerima kebijakan antara lain : Gubernur, Sekretaris Daerah, Dinas, Kepala Badan, Kepala Biro Organisasi di lingkungan pemerintah Provinsi Lampung serta informan yang merasakan kebijakan pemerintah dalam hal penataan kelembagaan pemerintah daerah yaitu pegawai di lingkungan pemerintah Provinsi Lampung.

#### **3.5.3 Studi Dokumentasi**

Studi ini dilakukan dengan cara mengumpulkan data melalui peninggalan tertulis yang berhubungan dengan masalah penelitian baik bersumber dari dokumentasi maupun buku-buku, koran, majalah mengenai pendapat, dan hukum-hukum yang berhubungan dengan konsep dasar tentang penataan kelembagaan organisasi perangkat pemerintah daerah. Dengan studi dokumentasi diharapkan memberikan pemahaman terhadap konsep tentang masalah yang diteliti yaitu

mengenai implementasi kebijakan penataan kelembagaan organisasi perangkat daerah. Studi dokumentasi juga untuk mendapatkan peraturan daerah dan naskah resmi tentang konsep-konsep yang melandasi kebijakan penataan kelembagaan organisasi perangkat daerah pemerintah Provinsi Lampung.

### **3.6 Instrumen Penelitian**

Instrumen penelitian ini adalah alat yang digunakan untuk mengumpulkan data dalam penelitian. Meskipun penelitian menggunakan pendekatan positivisme adalah dalam rangka menggali data kualitatif, dengan mengumpulkan data lebih banyak tergantung kepada peneliti sendiri sebagai pengumpul data, maka peneliti sebagai instrumen penelitian (Moleong, 1994:117; Garna, 1999:35; Nasution, 1992:9), peneliti dalam melaksanakan penelitian membuat pedoman wawancara dan pedoman pengamatan. Kedua pedoman ini untuk mendapatkan data primer sedangkan peneliti berusaha mengumpulkan dokumen dan arsip dimaksudkan untuk mendapatkan data sekunder. Hasil penelitian ini dikembangkan oleh peneliti sendiri dilapangan untuk mendapatkan data yang diperlukan dalam penelitian.

### **3.7 Teknik Pengujian dan Keabsahan Data**

Dalam pengujian keabsahan data dilakukan dengan teknik triangulasi yaitu *check*, *recheck* dan *cross check* terhadap data yang diperoleh. Triangulasi merupakan teknik pemeriksaan yang memanfaatkan sesuatu yang lain diluar data yaitu untuk keperluan pengecekan sebagai pembanding data. Triangulasi dapat dilakukan dengan sumber data dan peneliti atau pengamat lain.

Teknik triangulasi yang digunakan adalah teknik pemeriksaan yang memanfaatkan penggunaan sumber (pengamatan, wawancara, studi kepustakaan dan arsip). Triangulasi dengan sumber berarti membandingkan dan mengecek balik derajat kepercayaan suatu informan yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda dalam metode kualitatif hal ini dicapai dengan jalan :

1. Membandingkan data hasil pengamatan peneliti dengan data hasil wawancara dengan informan.
2. Membandingkan apa yang dikatakan orang secara umum dengan apa yang dikatakan secara pribadi.

3. Membandingkan apa yang dikatakan orang tentang situasi penelitian dengan apa yang dikatakan sepanjang waktu (setiap hari).
4. Membandingkan keadaan dan perspektif orang dengan berbagai pendapat dan pandangan orang.
5. Membandingkan hasil wawancara dengan isi dokumen yang berkaitan.

### **3.8 Teknik Pengolahan dan Analisa Data**

Karena data yang digunakan adalah data kualitatif, meskipun dengan pendekatan positivisme, maka teknik yang digunakan dalam melaksanakan penelitian adalah sebagai berikut:

1. Pemrosesan satuan

Pengolahan data dimulai dengan menelaah seluruh data yang telah dikumpulkan dari berbagai sumber yaitu berupa data hasil pengamatan, wawancara, studi kepustakaan, dan arsip dan memilihnya untuk menemukan data yang diperlukan. Kemudian dari masing-masing data yang telah ditelaah dari masing-masing sumber itu dibuat abstraksi berupa rangkuman inti.

2. Kategorisasi

kategorisasi ini data dikelompokkan atas dasar fikiran, intuisi dan pendapat. Selanjutnya pada kategori masing-masing. Metode yang digunakan adalah dalam analisis yaitu dengan menggunakan metode komparatif dari sumber informan dan dokumentasi.

## BAB 4

### GAMBARAN UMUM BIRO ORGANISASI SEKRETARIAT DAERAH PROVINSI LAMPUNG

#### 4.1 Dasar Hukum Pembentukan Biro Organisasi Setda Provinsi Lampung

Biro Organisasi Sekretariat Daerah Provinsi Lampung merupakan unsur staf yang dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 09 Tahun 2007 tentang Organisasi dan Tata kerja Sekretariat Daerah Provinsi dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Lampung dan Staf Ahli Gubernur, yang merupakan pelaksanaan berlakunya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, mengandung konsekuensi yang sangat mendasar terutama dari sisi kelembagaan di daerah.

Penataan Kelembagaan sebagaimana amanat konstitusi tersebut, Pemerintah Daerah Provinsi Lampung melalui Biro Organisasi Sekretariat Daerah Provinsi Lampung menyusun program kerja untuk jangka pendek, menengah dan panjang yang disesuaikan dengan Program Pembangunan Nasional (PROPENAS), yaitu merupakan segmen dari program peningkatan kapasitas dan kemandirian daerah dan perkuatan otonomi daerah, dengan program strategis *“Peningkatan Kualitas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Provinsi Lampung”*.

Berpedoman pada penjelasan diatas, Biro Organisasi Sekretariat Daerah Provinsi Lampung yang merupakan unsur staf Pemerintah Provinsi Lampung, dan dalam klasifikasi jabatan setingkat Eselon II merupakan Satuan Kerja Biro, sebagai dokumen perencanaan agar mampu berperan aktif secara maksimal dengan sumbangsihnya dalam bidang kelembagaan, ketatalaksanaan, analisis dan formasi jabatan serta pengembangan kinerja aparatur sesuai dengan kebutuhan daerah serta mampu memberikan pelayanan yang profesional, cepat, tepat, mudah dan tuntas sesuai dengan perwujudan Misi Ke – 4 Provinsi Lampung, yaitu *“Mewujudkan tata pemerintahan yang baik (Good Governance) dan*



mendukung mantapnya rasa kesatuan dan persatuan di daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) “.

Potensi Sumber Daya Manusia dalam Penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi Biro Organisasi Sekretariat Daerah Provinsi Lampung telah didukung Personil 51 Orang Pegawai, berdasarkan tingkat pendidikan sebagaimana tabel di bawah ini.

**Tabel 4.1**

Potensi Sumber Daya Manusia Biro Organisasi berdasarkan tingkat pendidikan.

No.	TINGKAT PENDIDIKAN	JUMLAH
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>
1.	Strata Dua (S2)	6 orang
2.	Strata Satu (S1)	17 orang
3.	Sarjana Muda / Diploma III	2 orang
4.	SLTA	25 orang
5.	SMP	1 orang
	<b>Jumlah</b>	<b>51 orang</b>

Sumber data : Biro Organisasi Setda Provinsi Lampung, Tahun 2009

Selanjutnya potensi sumber daya manusia pada Biro Organisasi Sekretariat Daerah Provinsi Lampung, berdasarkan tingkat kepangkatan, sebagaimana tabel di bawah ini.

**Tabel 4.2**

Potensi Sumber Daya Manusia Biro Organisasi berdasarkan tingkat kepangkatan.

No.	KEPANGKATAN	JUMLAH
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>
1.	Golongan IV/c	1 orang
2.	Golongan IV/b	3 orang
3.	Golongan IV/a	6 orang
4.	Golongan III/d	11 orang
5.	Golongan III/c	6 orang
6.	Golongan III/b	8 orang
5.	Golongan III/a	5 orang
6.	Golongan II/d	-
7.	Golongan II/c	-
8.	Golongan II/b	2 orang
9.	Golongan II/a	3 orang
10.	Golongan I/d	-

No.	KEPANGKATAN	JUMLAH
11.	Golongan I/c	-
12.	Golongan I/b	1 orang
13.	Golongan I/a	-
14.	Tanpa Golongan (Tenaga Harian Lepas)	5 orang
	Jumlah	51 orang

Sumber data : Biro Organisasi Setda Provinsi Lampung, Tahun 2009

Bahwa potensi dan kondisi sarana prasarana dalam mendukung penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi Biro Organisasi Sekretariat Daerah Provinsi Lampung adalah sarana gedung yang terletak di lantai III Sekretariat Daerah Provinsi Lampung, dengan ukuran luas 12 meter x 30 meter = 360 meter persegi, yang selanjutnya menjadi ruang untuk aktifitas seluruh pegawai, dengan perincian terdiri dari ruang kerja Kepala Biro 25 m<sup>2</sup>, ruang kerja Kepala Bagian (4 orang) x 9 m<sup>2</sup> = 36 m<sup>2</sup> dan ruang kerja Kepala Sub Bagian (12 orang) x 6 m<sup>2</sup> = 72 m<sup>2</sup>, ruang kerja staf / NSU (34 orang) = 200 m<sup>2</sup> dan ruang gudang 27 m<sup>2</sup>.

Potensi dan kondisi perangkat pendukung dalam menyelenggarakan tugas pokok fungsi Biro Organisasi Sekretariat Daerah Provinsi Lampung berupa peralatan kantor yaitu meja kerja ukuran Biro penuh untuk Kepala Biro dan Kepala Bagian, 1/2 Biro untuk Kepala Sub Bagian dan Staf, seluruhnya berjumlah 40 unit, Komputer lengkap 9 unit (rusak 4 unit), Laptop/Note Book 5 unit, mesin tik 2 buah, sarana telekomunikasi 3 unit, aiphoon 5 unit, lemari arsip 7 unit, meja rapat 2 unit, kursi tamu/sofa 2 set dan TV 2 unit.

#### **4.2 Tugas Pokok dan Fungsi Biro Organisasi Setda Provinsi Lampung.**

Biro Organisasi adalah salah satu Biro yang merupakan unsur staf yang berada dibawah koordinasi Asisten Bidang Administrasi Umum Sekretaris Daerah Provinsi Lampung, dalam menyiapkan bahan pembinaan, koordinasi dan petunjuk teknis bidang kelembagaan, ketatalaksanaan, analisis dan formasi jabatan, serta pendayagunaan kinerja aparatur Pemerintah Daerah.

Berdasarkan Peraturan Gubernur Lampung Nomor 15 Tahun 2008 tentang Rincian Tugas, Fungsi dan Tatakerja Sekretariat Daerah Provinsi, Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Lampung dan Staf Ahli Gubernur

Lampung bahwa Biro Organisasi mempunyai tugas menyusun bahan kebijakan umum Pemerintah Daerah, perencanaan strategis bidang organisasi, pelaksanaan dan pelayanan administrasi, fasilitasi dan koordinasi, penyelenggaraan sistem informasi, pemantauan, evaluasi dan pelaporan bidang kelembagaan, ketatalaksanaan, pendayagunaan aparatur pemerintah daerah, analisis dan formasi jabatan serta pengelolaan urusan tata usaha dan rumah tangga biro.

Untuk menyelenggarakan tugas tersebut, Biro Organisasi Sekretariat Daerah Provinsi Lampung mempunyai fungsi :

- a. Penyusunan bahan kebijakan umum pemerintahan bidang organisasi;
- b. Penyusunan bahan perencanaan strategis bidang organisasi;
- c. Penyusunan bahan pelaksanaan dan pelayanan administrasi bidang kelembagaan, ketatalaksanaan, pendayagunaan aparatur pemerintah daerah, analisis dan formasi jabatan;
- d. Penyusunan bahan fasilitasi dan koordinasi bidang penyelenggaraan system informasi;
- e. Penyusunan bahan pemantauan, evaluasi dan pelaporan kelembagaan, ketatalaksanaan, pendayagunaan aparatur pemerintah daerah, analisis dan formasi jabatan serta pengelolaan urusan tata usaha dan rumah tangga;
- f. Penyusunan bahan bidang penyelenggaraan sistem informasi bidang organisasi;
- g. Pengelolaan urusan tata usaha dan rumah tangga biro;
- h. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh asisten bidang administrasi umum;
- i. Penyiapan bahan pembinaan, pengendalian dan administrasi kepegawaian dilingkungan Sekretariat Daerah Provinsi;
- j. Penyiapan bahan fasilitasi, evaluasi dan monitoring perangkat daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota.

#### **4.3 Visi dan Misi Biro Organisasi Setda Provinsi Lampung**

Dengan mengacu dan berpedoman pada visi Provinsi Lampung yaitu *“Terwujudnya masyarakat Lampung yang bertaqwa, sejahterah, aman, harmonis dan demokratis, serta menjadi provinsi unggulan dan berdaya saing di Indonesia”*.

Biro Organisasi mempunyai visi dalam jangka menengah 2010-2014 adalah : *“Terwujudnya tatanan Organisasi Perangkat Daerah yang Amanah,*

*berkualitas, profesional, berdayaguna dan berhasil guna bagi penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat”.*

Visi tersebut merupakan bagian integral dari Rencana Strategis Provinsi yang dijabarkan/diuraikan lebih lanjut dan disesuaikan dengan tugas pokok dan fungsi biro-biro di lingkungan sekretariat daerah provinsi.

Dalam Visi tersebut secara jelas menginginkan agar Organisasi dan Tata kerja Perangkat Daerah dapat melaksanakan tugas pokok dan fungsi sesuai dengan tuntutan Otonomi Daerah. Visi tersebut hanya akan dicapai dalam pengembangan yang berkelanjutan melalui pelaksanaan misi secara konsisten. Misi tersebut tertuang dalam Rencana strategi ini di jabarkan lebih lanjut dalam bentuk tujuan dan sasaran masing-masing misi, Kebijakan Program strategis (agenda), Program aksi (Kegiatan aksi) tahunan dan indikator kinerja yang akan dicapai selama lima tahun, misi dalam Renstra 2009-2014.

Berdasarkan pendekatan tersebut diatas, misi Biro Organisasi 2010-2014 dirumuskan dalam misi ke-4 Provinsi Lampung yaitu “Mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*) dan mendukung mantapnya rasa kesatuan dan persatuan di daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia“

Misi mewujudkan pelayanan publik yang efisien, transparan dan profesional serta pemerintahan yang bersih dan demokratis (*Good Governance*) melalui :

- a. Penataan Kelembagaan Organisasi Pemerintah Daerah Provinsi Lampung;
- b. Peningkatan kualitas sumber daya aparatur pemerintah yang profesional, bersih dan memiliki dedikasi;
- c. Peningkatan kualitas Pelayanan Prima kepada Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota serta masyarakat dan swasta;
- d. Peningkatan kualitas parasarana dan sarana gedung Kantor Pemerintahan;
- e. Peningkatan sistem kearsipan daerah Provinsi;
- f. Inventarisasi, optimalisasi dan jaminan kepastian hukum aset daerah;
- g. Tertib administrasi keuangan.

Misi tersebut dimaksudkan untuk mencapai kondisi tata pemerintahan yang baik, yaitu tata pemerintahan dilaksanakan dengan transparan, didukung



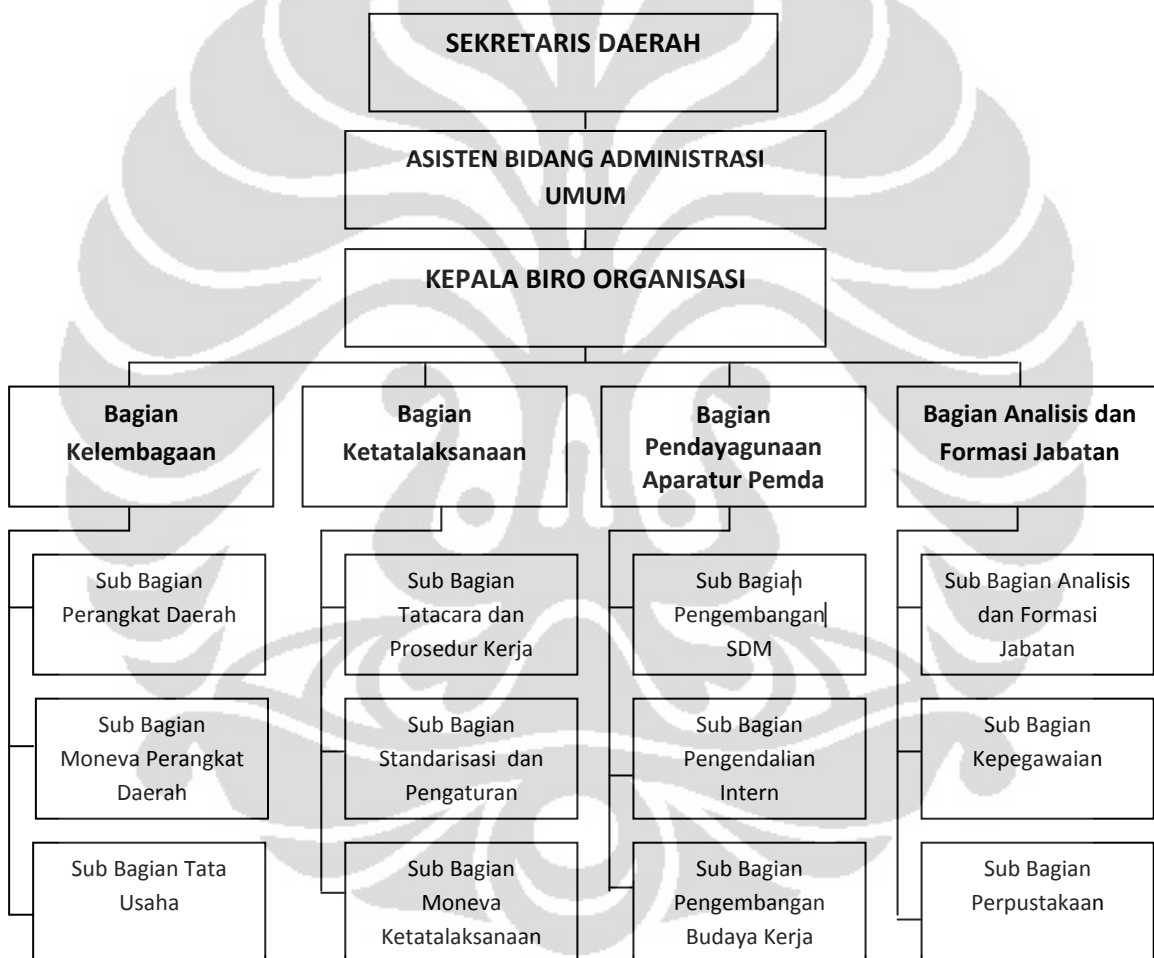
oleh aparatur dan tata pemerintahan yang akuntabel, profesional efisien dan efektif dan berkeadilan. Dengan tercapainya hal ini, maka akan tercipta kondisi yang kondusif untuk semakin memperkuat rasa persatuan dan kesatuan oleh seluruh elemen masyarakat daerah yang pada akhirnya akan semakin memantapkan kohesifitas dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Berdasarkan misi Pemerintah Provinsi Lampung di atas, yang menjadi Misi Biro Organisasi Sekretariat Daerah Provinsi Lampung Tahun 2010-2014 adalah sebagai berikut :

- a. Melakukan penataan organisasi perangkat daerah yang mantap dalam penyelenggaraan pemerintahan dan memberikan pelayanan administasi kepada seluruh perangkat daerah.
- b. Mengevaluasi dan meningkatkan peran dan fungsi pelaksanaan tugas pokok dan fungsi perangkat daerah sesuai dengan karakteristik dan kemampuan daerah.
- c. Meningkatkan dan memelihara standarisasi sarana dan produktivitas kerja pada seluruh perangkat daerah.
- d. Meningkatkan tata kerja dan prosedur kerja pada Perangkat Daerah Provinsi Lampung.
- e. Meningkatkan dan mengembangkan sarana prasarana pengelolaan Perpustakaan.
- f. Meningkatkan dan mengembangkan kualitas dan profesionalisme aparatur pemerintah dalam rangka melaksanakan tugas pokok dan fungsi untuk mencapai Tujuan Organisasi.
- g. Meningkatkan dan mengembangkan analisis dan formasi jabatan Perangkat Daerah Provinsi.
- h. Meningkatkan dan mengembangkan kinerja aparatur yang profesional dan bertanggungjawab dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan untuk lebih berdaya guna dan berhasil guna serta bertanggungjawab sehingga terbebas dari Kolusi, Korupsi dan Nepotisme (KKN).
- i. Melaksanakan Pembinaan dan monitoring penyelenggaraan pemerintahan bidang kelembagaan, ketatalaksanaan, analisis dan formasi jabatan serta pengembangan kinerja aparatur pada Pemerintah Kabupaten/Kota se Provinsi Lampung.

#### 4.4 Struktur Organisasi Biro Organisasi Setda Provinsi Lampung

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Biro Organisasi Sekretariat Daerah Provinsi Lampung, bahwa struktur organisasi Biro Organisasi berpedoman pada ketentuan Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 09 Tahun 2007 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah Provinsi, Sekretariat DPRD Provinsi dan Staf Ahli Gubernur Lampung. Berdasarkan ketentuan di atas, dapat digambarkan dalam bagan struktur organisasi Biro Organisasi Sekretariat Daerah Provinsi Lampung, sebagaimana gambar di bawah ini:



**Gambar 4.1**

**Bagan Struktur Organisasi Biro Organisasi**

## **BAB 5**

### **ANALISIS IMPLEMENTASI PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 41 TAHUN 2007 TENTANG ORGANISASI PERANGKAT DAERAH PADA PEMERINTAH PROVINSI LAMPUNG**

Dalam bab ini akan diuraikan mengenai analisis terhadap implementasi PP Nomor 41 Tahun 2007 dalam kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah pada Pemerintah Provinsi Lampung beserta faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan tersebut.

#### **5.1. Implementasi Kebijakan Penataan Organisasi Perangkat daerah pada Pemerintah Provinsi Lampung**

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Biro Organisasi Sekretariat Daerah Provinsi Lampung Bapak Agus Salim bahwa :

*“Kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah diawali dengan pelaksanaan otonomi daerah hal ini sejalan dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai daerah Otonom, mengandung konsekwensi terjadinya perubahan kewenangan yang sangat mendasar bagi sistem penyelenggaraan pemerintahan dan tugas perubahan tugas dan tatalaksana Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota”.*

Hal ini sebagaimana telah dilakukan adanya perubahan kelembagaan Instansi Vertikal (Kantor Wilayah Departemen dan Kantor Departemen) menjadi Perangkat Daerah, kecuali terhadap instansi yang menangani bidang keuangan, peradilan, keamanan, agama dan luar negeri masih menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Dalam upaya mengakomodasi pelaksanaan otonomi daerah, Pemerintah Provinsi Lampung telah melakukan penataan kelembagaan Perangkat Daerah dengan berpedoman Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, hal ini merupakan motor penggerak pelaksanaan otonomi daerah.

Pelaksanaan otonomi daerah merupakan salah satu upaya menciptakan kemandirian daerah dalam kewenangannya mengatur dan mengurus kesejahteraan masyarakat dan mengupayakan adanya penguasaan ilmu dan teknologi secara efektif dan efisien. Penataan kelembagaan perangkat daerah Provinsi Lampung berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000, dengan besaran organisasi perangkat daerah tidak menjadi pertimbangan, namun disesuaikan dengan kebutuhan dan karakteristik daerah, sehingga kurang memperhatikan prinsip hemat struktur kaya fungsi.

Untuk pertama kali pelaksanaan otonomi daerah, kelembagaan perangkat daerah Provinsi Lampung ditetapkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 sebagaimana dituangkan dalam 3 (tiga) Peraturan Daerah Provinsi Lampung yaitu :

A. Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 15 Tahun 2000 tentang Organisasi dan Tatakerja Sekretariat Daerah Provinsi dan Sekretariat DPRD Provinsi Lampung, terdiri dari :

- a) Sekretariat Daerah Provinsi Lampung, terdiri dari 4 (empat) Asisten, yaitu:
  - 1) Asisten Bidang Pemerintahan, membawahi 3 (tiga) Biro yaitu Biro Hukum, Biro Tata Pemerintahan dan Biro Organisasi;
  - 2) Asisten Bidang Ekonomi Keuangan dan Pembangunan, membawahi 3 (tiga) Biro yaitu Biro Bina Produksi dan Perekonomian, Biro Penataan dan Pemantauan Program, dan Biro Keuangan.
  - 3) Asisten Bidang Kesra, membawahi 2 (dua) Biro yaitu Biro Bina Kesra dan Biro Bina Pemberdayaan Perempuan.
  - 4) Asisten Bidang Umum membawahi 2 (dua) Biro yaitu Biro Humas dan Infokom dan Biro Umum dan Perlengkapan.
  - 5) Biro-Biro membawahi beberapa Bagian;
  - 6) Bagian membawahi beberapa Sub Bagian-Sub Bagian;
  - 7) Kelompok Jabatan Fungsional.
- b) Sekretariat DPRD Provinsi Lampung, terdiri dari 3 (tiga) Bagian, masing-masing Bagian membawahi beberapa Sub Bagian.



B. Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 16 Tahun 2000 tentang Pembentukan, Organisasi dan Tatakerja Lembaga Teknis Daerah Provinsi Lampung, terdiri dari 7 (tujuh) berbentuk Badan, dan 3 (tiga) berbentuk Kantor yaitu :

- a) Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi (BAPPEDA);
- b) Badan Pengawas Daerah Provinsi (BAWASDA);
- c) Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah (BALITBANGDA);
- d) Badan Pengelolaan Lingkungan Hidup Daerah (BAPEDALDA);
- e) Badan Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat Daerah;
- f) Badan Kepegawaian Daerah Provinsi;
- g) Badan Pendidikan dan Pelatihan Daerah;
- h) Kantor Arsip Daerah Provinsi;
- i) Kantor Satuan Polisi Pamong Praja;
- j) Kantor Perwakilan Pemerintah Provinsi Lampung di Jakarta.

Susunan organisasi Lembaga Teknis Daerah yang berbentuk Badan yaitu:

- a) Kepala Badan;
- b) Sekretaris Badan, membawahi beberapa Sub Bagian;
- c) Bidang-Bidang, membawahi masing-masing beberapa Sub Bidang;
- d) Kelompok Jabatan Fungsional.

Susunan organisasi Lembaga Teknis Daerah yang berbentuk Kantor yaitu :

- a) Kepala Kantor;
- b) Sub Bagian Tata Usaha;
- c) Seksi-Seksi;
- d) Kelompok Jabatan Fungsional.

C. Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 17 Tahun 2000 tentang Pembentukan, Organisasi dan Tatakerja Dinas-Dinas Daerah Provinsi Lampung, terdiri dari 19 (sembilan belas) Dinas, yaitu :

- a) Dinas Perhubungan;
- b) Dinas Perkebunan;
- c) Dinas Kehutanan;
- d) Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan;
- e) Dinas Bina Marga;
- f) Dinas Pemukiman;
- g) Dinas Pengairan;

- h) Dinas Pendidikan;
- i) Dinas Kesehatan;
- j) Dinas Kesejahteraan Sosial;
- k) Dinas Tenaga Kerja;
- l) Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa;
- m) Dinas Kelautan dan Perikanan;
- n) Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan;
- o) Dinas Koperasi, Perindustrian dan Perdagangan;
- p) Dinas Transmigrasi dan Kependudukan;
- q) Dinas Promosi, Investasi, Kebudayaan dan Pariwisata;
- r) Dinas Pertambangan dan Energi;
- s) Dinas Pendapatan

Susunan organisasi Dinas-Dinas Daerah Provinsi, yaitu :

- a) Kepala Dinas;
- b) Wakil Kepala Dinas;
- c) Bagian Tata Usaha, membawahi beberapa Sub Bagian;
- d) Sub Dinas-Sub Dinas, membawahi masing-masing beberapa Seksi;
- e) Kelompok Jabatan Fungsional.
- f) Unit Pelaksana Teknis Dinas (Diatur dengan Keputusan Gubernur Lampung)

D. Keputusan Gubernur Lampung Nomor 03 Tahun 2001 tentang Pembentukan, Organisasi dan Tatakerja Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) pada Dinas-Dinas Daerah Provinsi Lampung, terdiri dari 43 (empat puluh tiga) UPTD.

Susunan organisasi Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) pada Dinas-Dinas Daerah Provinsi Lampung , yaitu :

- a) Kepala Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD);
- b) Sub Bagian Tata Usaha;
- c) Seksi-Seksi;
- d) Kelompok Jabatan Fungsional.

Berdasarkan uraian di atas diketahui jumlah jabatan struktural yang tersebar pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Provinsi Lampung berjumlah 926 jabatan struktural, sebagaimana dalam tabel :

**Tabel 5.1**  
Eselonisasi Perangkat Daerah Provinsi Lampung  
berdasarkan PP Nomor 84 Tahun 2000

No.	Unit Kerja	Eselonisasi							Jml
		<i>Ib</i>	<i>Ila</i>	<i>Iib</i>	<i>IIla</i>	<i>IIIb</i>	<i>IVa</i>	<i>IVb</i>	
1	Sekretariat Daerah	1	4	10	36	-	94	-	145
2	Sekretariat DPRD	-	1	-	3	-	9	-	13
3	Dinas-Dinas Daerah	-	19	19	93	-	283	-	414
4	Lembaga Teknis Daerah	-	7	-	37	-	115	-	159
5	Rumah Sakit Umum	-	-	1	2	5	-	15	23
6	UPTD	-	-	-	43	-	129	-	172
	<b>Jumlah</b>	<b>1</b>	<b>31</b>	<b>30</b>	<b>214</b>	<b>5</b>	<b>630</b>	<b>15</b>	<b>926</b>

Sumber data : Biro Organisasi Setda Provinsi Lampung Tahun 2009.

Selanjutnya setelah berjalan beberapa tahun Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, yang antara lain menyebutkan agar Pemerintah Daerah harus melaksanakan ketentuan peraturan ini setelah 2 (dua) tahun ditetapkan atau tahun 2005, namun Peraturan Pemerintah ini belum diimplementasikan oleh Pemerintah Provinsi Lampung, selanjutnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Disamping itu Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah dimaksud setelah dilakukan pengkajian ternyata tidak mungkin dapat diterapkan pada seluruh daerah terutama pada Pemerintah Provinsi, karena adanya pembatasan-pembatasan besaran organisasi perangkat daerah yang hal ini membawa dampak bagi pengembangan karier pegawai negeri sipil.

Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 diubah kembali dan disesuaikan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah

Kabupaten/Kota dan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.

Perubahan organisasi perangkat daerah Provinsi Lampung dilakukan karena adanya tuntutan peraturan perundangan dalam hal ini adalah Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007. Hal ini sejalan dengan yang disampaikan oleh Greenberg dan Baron (2003:593) bahwa perubahan organisasi terjadi karena adanya kebijakan dan peraturan pemerintah (*Government regulation*) yang baru. Peraturan pemerintah dapat mempengaruhi kelangsungan suatu organisasi termasuk organisasi pemerintah. Hal yang pada waktu lalu diperbolehkan, suatu saat dapat dilarang. Organisasi perlu melakukan perubahan untuk menyesuaikan dengan perkembangan tersebut. Perubahan mungkin dilakukan secara perlahan atau dapat pula secara radikal.

Kreitner dan Knicki (2001:463) menyampaikan bahwa untuk melakukan perubahan organisasi pada dasarnya dapat dilakukan dengan tiga cara, yaitu: pertama, *adaptive change*, perubahan yang bersifat adaptif, kedua, *inovative change*, organisasi yang akan melakukan perubahan mencoba melakukan pembaharuan-pembaharuan, dan ketiga, *radically inovative change*, dalam hal ini organisasi melakukan perubahan-perubahan secara radikal terhadap keseluruhan sistem yang ada dalam organisasi.

Strategi yang ditempuh oleh Provinsi Lampung adalah *adaptive change*, perubahan ini tercermin dari besaran organisasi yang tidak jauh berbeda dari sebelumnya dan jumlah jabatan struktural yang malah bertambah, dalam hal ini organisasi mencoba melakukan penyesuaian-penyesuaian terhadap perubahan-perubahan yang terjadi dengan mengadaptasi perkembangan yang ada. Dengan strategi ini Pemerintah Provinsi Lampung hanya perlu melakukan sedikit perubahan dengan tetap memperhatikan berbagai aspek dengan resiko kerugian yang minimal.



Sebagaimana penjelasan Biro Organisasi dalam wawancara mendalam sebagai berikut :

*“Restrukturisasi yang dilakukan pada organisasi pemerintah Provinsi Lampung menghasilkan organisasi perangkat daerah yang tidak terlalu berbeda dengan struktur yang sudah ada sebelumnya mengingat struktur organisasi yang sudah ada dianggap sudah baik untuk pengembangan karier PNS.”*

Berkaitan dengan penataan organisasi, Gailbraith (1977) menyampaikan bahwa langkah pertama yang harus dilakukan dalam merancang atau menyusun organisasi adalah menentukan kebijakan strategis yang akan dijadikan landasan bagi penentuan langkah-langkah berikutnya. Kebijakan strategis disini adalah menentukan visi misi dan strategi yang akan menjadi basis dalam penyusunan organisasi. Visi, misi dan strategi tersebut akan menentukan jenis organisasi apa yang akan dan harus dibentuk di suatu daerah disamping pertimbangan lain sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Visi sangat penting bagi suatu organisasi karena visi organisasi akan memandu ke arah mana suatu organisasi harus digerakkan. Visi merupakan cita-cita ke arah mana organisasi akan dibawa. Sedangkan misi organisasi secara teoritis dapat digambarkan sebagai sebuah pernyataan umum yang merumuskan tujuan inti atau falsafah dasar organisasi. Misi pada dasarnya adalah sebuah pernyataan “mengapa suatu organisasi ada”. Untuk itulah maka pembentukan suatu jenis organisasi perangkat daerah hendaknya ditentukan oleh misi yang akan dicapai kedepan.

Sejalan dengan Galbraith, Cushway dan Lodge (1993) juga menyampaikan bahwa organisasi hendaknya disusun berdasarkan visi dan misi yang jelas, prinsip-prinsip pokok menata struktur organisasi yang baik diantaranya struktur harus mengikuti strategi. Organisasi dan berbagai komponennya harus secara terpisah dan bersama-sama menunjang sasaran dan tujuan organisasi. Sebuah struktur organisasi dibuat untuk mencapai sejumlah tujuan. Tujuan tersebut diantaranya adalah menunjang strategi

organisasi. Untuk itu, struktur harus dirancang sedemikian rupa untuk memastikan pencapaian sasaran dan tujuan organisasi. Strategi akan menjadi salah satu pokok yang menentukan struktur. Prinsip ini juga dijadikan acuan oleh Provinsi Lampung dalam melakukan penataan organisasi perangkat daerah, sebagaimana penjelasan kepala Biro Organisasi Bapak Agus Salim bahwa:

*“Penataan kelembagaan pada Pemerintah Daerah Provinsi Lampung sudah mengacu pada Program Pembangunan Nasional (PROPENAS), yaitu merupakan segmen dari program peningkatan kapasitas dan kemandirian daerah dan perkuatan otonomi daerah, dengan program Strategis: Peningkatan Kualitas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Provinsi Lampung, sesuai dengan fungsi Biro Organisasi, Kami berupaya mewujudkan Misi Ke – 4 Provinsi Lampung, yaitu: Mewujudkan Tata Kepemerintahan Yang Baik (Good Governance) Dan Mendukung Mantapnya Rasa Kesatuan Dan Persatuan Di Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)“.*

Berdasarkan ketentuan Pasal 13 dan Pasal 14 UU Nomor 32 Tahun 2004, Pemerintahan daerah melaksanakan 2 (dua) jenis urusan pemerintahan, yaitu pertama, urusan pemerintahan yang bersifat wajib, dan kedua, urusan pemerintahan yang bersifat pilihan.

Urusan pemerintah wajib adalah suatu urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan dasar, kesehatan, pemenuhan kebutuhan hidup minimal, prasarana lingkungan dasar, sedangkan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan adalah urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, keiklasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan, hal ini akan berimplikasi pada perubahan format kelembagaan perangkat daerah.

Urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota terdiri dari 16 (enam belas) urusan, yaitu meliputi (1) Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan; (2) Perencanaan, Pemanfaatan dan Pengawasan Tata Ruang; (3) Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat; (4) Penyediaan Sarana dan Parasana Umum; (5) Penanganan Bidang Kesehatan;

(6) Penyelenggaraan Pendidikan dan Alokasi Sumber Daya Manusia Potensial; (7) Penanggulangan Masalah Sosial Lintas Kabupaten/Kota; (8) Pelayanan Bidang Ketenagakerjaan Lintas Kabupaten/Kota; (9) Fasilitasi Pengembangan Koperasi, Usaha Kecil, dan Menengah Termasuk Lintas Kabupaten/Kota; (10) Pengendalian Lingkungan Hidup; (11) Pelayanan Pertanahan Termasuk Lintas Kabupaten/Kota; (12) Pelayanan Kependudukan dan Catatan Sipil; (13) Pelayanan Administrasi Umum Pemerintahan; (14) Pelayanan Administrasi Penanaman Modal Termasuk Lintas Kabupaten/Kota; (15) Penyelenggaraan Pelayanan Dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh Kabupaten/Kota; dan (16) Urusan Wajib lainnya yang diamanatkan oleh Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota, yang memuat urusan wajib dan urusan pilihan pemerintahan. Pada dasarnya semua urusan pemerintahan dilaksanakan oleh Pemerintah daerah, kecuali urusan pemerintahan tertentu yang menjadi urusan pemerintah pusat yaitu meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama. Sedangkan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah daerah terdiri atas 31 (tiga puluh satu) bidang urusan pemerintahan meliputi : (1) pendidikan; (2) kesehatan; (3) pekerjaan umum; (4) pekerjaan umum; (5) perumahan; (6) penataan ruang; (7) perencanaan pembangunan; (8) perhubungan; (9) lingkungan hidup; (10) pertanahan; (11) kependudukan dan catatan sipil; (12) pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; (13) keluarga berencana dan keluarga sejahtera; (14) sosial; (15) ketenagakerjaan dan ketransmigrasian; (16) koperasi dan usaha kecil dan menengah; (17) penanaman modal; (18) kebudayaan dan pariwisata; (19) kepemudaan dan olah raga; (20) kesatuan bangsa dan politik dalam negeri; (21) otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, dan persandian; (22) pemberdayaan masyarakat dan desa; (23) statistik; (24) kearsipan; (25) perpustakaan; (26) komunikasi dan informatika; (27) pertanian dan ketahanan pangan; (28) kehutanan; (29)

energi dan sumber daya mineral; (30) kelautan dan perikanan; (31) perdagangan dan perindustrian.

Mengacu pada ketentuan tersebut, secara filosofis dasar utama penyusunan perangkat daerah adalah adanya urusan pemerintahan yang harus ditangani. Namun demikian perlu diingat, walaupun dasar utama penyusunan perangkat daerah adalah adanya urusan pemerintahan yang harus ditangani, akan tetapi tidak berarti setiap penanganan urusan pemerintahan harus dibentuk ke dalam organisasi tersendiri. Demikian pula urusan wajib tidak mutlak harus diwadahi dalam bentuk dinas tetapi juga dapat berbentuk badan, sedangkan urusan pilihan mutlak harus diwadahi dalam bentuk lembaga dinas, mengingat urusan pilihan merupakan urusan yang terkait erat dengan potensi dan kekhasan daerah yang secara nyata dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang menjadi tujuan otonomi daerah, sehingga pengelolaannya harus dilaksanakan oleh unsur pelaksana otonomi daerah (dinas) bukan oleh unsur pendukung.

Lebih lanjut Kepala Biro Organisasi Sekretariat Daerah Provinsi Lampung Bapak Agus Salim, menjelaskan:

*“Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah, mengatur penyusunan organisasi perangkat daerah berdasarkan pertimbangan adanya urusan pemerintahan, yang penanganan urusan tidak harus dibentuk ke dalam organisasi tersendiri sehingga dalam hal beberapa urusan yang ditangani oleh satu perangkat daerah, maka penggabungannya sesuai dengan perumpunan urusan pemerintahan yang dikelompokkan dalam bentuk dinas dan lembaga teknis daerah”.*

Berdasarkan ketentuan Pasal 22 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 Perumpunan urusan yang diwadahi dalam bentuk lembaga dinas dan lembaga teknis daerah, dimaksudkan untuk mengsinkronkan kegiatan yang digunakan sebagai dasar pewardahan urusan yang harus ditangani.

Perumpunan urusan yang diwadahi dalam bentuk dinas terdiri dari :

- a) Bidang pendidikan, pemuda dan olahraga;
- b) Bidang kesehatan;
- c) Bidang sosial, tenaga kerja dan transmigrasi;



- d) Bidang perhubungan, komunikasi dan informatika;
- e) Bidang kependudukan dan catatan sipil;
- f) Bidang kebudayaan dan pariwisata;
- g) Bidang pekerjaan umum yang meliputi bina marga, pengairan, cipta karya dan tata ruang;
- h) Bidang perekonomian yang meliputi koperasi dan usaha mikro, kecil dan menengah, industri dan perdagangan;
- i) Bidang pelayanan pertanahan;
- j) Bidang pertanian yang meliputi tanaman pangan, peternakan, perikanan darat, kelautan dan perikanan, perkebunan dan kehutanan;
- k) Bidang pertambangan dan energi; dan
- l) Bidang pendapatan, pengelolaan keuangan dan aset.

Perumpunan urusan yang diwadahi dalam bentuk badan, kantor, inspektorat, dan rumah sakit, terdiri dari :

- a) Bidang perencanaan pembangunan dan statistik;
- b) Bidang penelitian dan pengembangan;
- c) Bidang kesatuan bangsa, politik dan perlindungan masyarakat;
- d) Bidang lingkungan hidup;
- e) Bidang ketahanan pangan;
- f) Bidang penanaman modal;
- g) Bidang perpustakaan, arsip, dan dokumentasi;
- h) Bidang pemberdayaan masyarakat dan pemerintahan desa;
- i) Bidang pemberdayaan perempuan dan keluarga berencana;
- j) Bidang kepegawaian, pendidikan dan pelatihan;
- k) Bidang pengawasan; dan
- l) Bidang pelayanan kesehatan.

Pada Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 memunculkan jabatan staf Ahli Gubernur dan Staf Ahli Bupati/Walikota, untuk staf Ahli Gubernur merupakan jabatan struktural Eselon IIA, dan dihapusnya jabatan Wakil Kepala Dinas, disamping itu adanya perubahan nomenklatur Bagian Tata Usaha pada Dinas menjadi Sekretariat yang dimaksudkan untuk lebih memfungsikannya unsur staf dalam rangka koordinasi penyusunan program dan penyelenggaraan tugas-tugas bidang secara terpadu dan tugas pelayanan administratif.

Penentuan besaran organisasi perangkat daerah ditentukan dengan 3 (tiga) variable yaitu jumlah penduduk, luas wilayah dan jumlah APBD, dengan nilai skor kurang dari 40 besaran organisasi menggunakan pola minimal, nilai skor antara 40 sampai dengan 70 besaran organisasi

menggunakan pola sedang, dan nilai skor diatas 70 besaran organisasi menggunakan dengan pola maksimal, sebagaimana tebal di bawah ini.

**Tabel 5.2**  
Besaran Organisasi Perangkat Daerah berdasarkan 3 (tiga) Variable

No.	Pola/ Skor Variable	Sekretariat Daerah (Asisten)	Sekretariat DPRD	Dinas	Lembaga Teknis Daerah
1.	Minimal ( < 40 )	3 Asisten	4 Bagian	12 Dinas	8 LTD
2.	Sedang ( 40 - 70 )	3 Asisten	4 Bagian	15 Dinas	10 LTD
3.	Maksimal ( > 70 )	4 Asisten	4 Bagian	18 Dinas	12 LTD

Sumber data : diolah Lampiran PP Nomor 41 Tahun 2007

Berdasarkan ketentuan di atas, kelembagaan Provinsi Lampung menggunakan Pola Maksimal, yaitu Jumlah penduduk 7,2 juta dengan nilai skor 40, luas wilayah di atas 36.000 km<sup>2</sup> dengan nilai skor 14, dan jumlah APBD di atas 1,5 Trilyun (Lampung 1,7 Trilyun) dengan nilai skor 20, sehingga jumlah skor seluruhnya 74 dan menggunakan Pola maksimal, sebagaimana tabel dibawah ini.

**Tabel 5.3**  
Besaran Organisasi Pemerintah Provinsi Lampung

No.	VARIABLE	JUMLAH	NILAI SKOR
1.	Penduduk	7,2 Juta	40
2.	Wilayah	Di atas 36.000 Km <sup>2</sup>	12
3.	APBD	Diatas 1,5 Trilyun	20
	Jumlah skor	-	74

Sumber data : Lampiran PP Nomor 41 Tahun 2007.

Dengan pola maksimal, Pemerintah Provinsi Lampung memiliki besaran organisasi perangkat daerah sebagai berikut yaitu :

- a) Sekretariat Daerah Provinsi paling banyak 4 (empat) Asisten dan maksimal 12 Biro;
- b) Sekretariat DPRD Provinsi Lampung;
- c) Dinas Daerah sejumlah 18 Dinas;
- d) Lembaga Teknis Daerah 12 Lembaga Teknis Daerah, namun dapat dibentuk lebih dari ketentuan, sesuai dengan penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 bahwa ada beberapa perangkat daerah yang menangani fungsi pengawasan, kepegawaian, rumah sakit

dan keuangan, mengingat tugas dan fungsinya merupakan amanat peraturan perundang-undangan, maka perangkat daerah tersebut tidak mengurangi jumlah perangkat daerah yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah ini (di luar kuota), adalah :

- 1) Badan Kepegawaian Daerah ( UU Nomor 43 Tahun 1999 dan Keppres Nomor 159 Tahun 2000 tentang Pembentukan Badan Kepegawaian Daerah);
- 2) Satuan Polisi Pamong Praja ( PP Nomor 32 Tahun 2004);
- 3) Inspektorat (PP Nomor 79 Tahun 2005);
- 4) Rumah Sakit Umum Daerah Dr. H. Abdul Moeloek;
- 5) Rumah Sakit Jiwa.
- e) Pembentukan Lembaga Lain sebagai bagian dari Perangkat Daerah yang merupakan amanat Pasal 45 Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007.

Berdasarkan ketentuan di atas, implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007, pada Pemerintah Provinsi Lampung telah dibentuk 4 (empat) Peraturan Daerah Provinsi Lampung, yaitu :

1. Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 09 Tahun 2007 tentang Organisasi dan Tatakerja Sekretariat Daerah Provinsi, Sekretariat DPRD Provinsi dan Staf Ahli Gubernur Lampung, yaitu :

Sekretariat Daerah Provinsi Lampung mempunyai tugas dan kewajiban membantu Gubernur dalam menyusun kebijakan dan mengoordinasikan dinas daerah dan lembaga teknis daerah, dan menyelenggarakan fungsi :

- a) penyusunan kebijakan pemerintahan daerah;
- b) pengkoordinasian pelaksanaan tugas dinas daerah dan lembaga teknis daerah;
- c) pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan pemerintahan daerah;
- d) pembinaan administrasi dan aparatur pemerintahan daerah; dan
- e) pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Gubernur sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Susunan organisasi Sekretariat Daerah Provinsi Lampung terdiri dari :

- a) Sekretaris Daerah Provinsi;
- b) Asisten Bidang Pemerintahan, membawahi :
  - 1) Biro Tata Pemerintahan Umum.
  - 2) Biro Otonomi Daerah.
  - 3) Biro Hukum.

- c) Asisten Bidang Ekonomi, Keuangan dan Pembangunan, membawahi :
  - 1) Biro Perekonomian.
  - 2) Biro Administrasi Pembangunan.
  - 3) Biro Keuangan.
- d) Asisten Bidang Kesejahteraan Rakyat, membawahi :
  - 1) Biro Sosial.
  - 2) Biro Mental Spiritual
  - 3) Biro Pemberdayaan Perempuan.
- e) Asisten Bidang Umum, membawahi :
  - 1) Biro Umum
  - 2) Biro Perlengkapan dan Aset Daerah.
  - 2) Biro Organisasi.

Masing-masing Biro membawahi beberapa Bagian dan masing-masing Bagian membawahi beberapa Sub Bagian-Sub Bagian.

Sekretariat DPRD Provinsi Lampung merupakan unsur pelayanan terhadap DPRD yang dipimpin oleh seorang Sekretaris Dewan yang secara teknis operasional berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Pimpinan DPRD dan secara administratif bertanggung jawab kepada Gubernur melalui Sekretaris Daerah.

Sekretariat DPRD Provinsi mempunyai tugas menyelenggarakan administrasi kesekretariatan, administrasi keuangan, mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD, dan menyediakan serta mengkoordinasikan tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD sesuai dengan kemampuan keuangan daerah, yang menyelenggarakan fungsi :

- a) penyelenggaraan administrasi kesekretariatan DPRD;
- b) penyelenggaraan administrasi keuangan DPRD;
- c) penyelenggaraan rapat-rapat DPRD;
- d) penyediaan dan pengkoordinasian tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD dalam melaksanakan fungsinya sesuai dengan kemampuan keuangan daerah.

Susunan Organisasi Sekretariat DPRD Provinsi Lampung terdiri dari :

- a) Sekretaris DPRD Provinsi.
- b) Bagian Umum.
- c) Bagian Keuangan.



d) Bagian Persidangan dan Risalah.  
 e) Bagian Humas dan Protokol.  
 f) Masing-masing Bagian membawahi beberapa Sub Bagian.  
 Staf Ahli Gubernur mempunyai tugas memberikan telaahan sesuai dengan bidang masing-masing kepada Gubernur, yaitu meliputi :

- a) Staf Ahli Gubernur bidang Hukum dan Politik;
- b) Staf Ahli Gubernur bidang Pemerintahan;
- c) Staf Ahli Gubernur bidang Pembangunan;
- d) Staf Ahli Gubernur bidang Kemasyarakatan dan Sumberdaya Manusia;
- e) Staf Ahli Gubernur bidang Ekonomi dan Keuangan.

**Tabel 5.4**

Eselonisasi pada Sekretariat Daerah Provinsi, Sekretariat DPRD Provinsi dan Staf Ahli Gubernur Lampung, berdasarkan PP Nomor 41 Tahun 2007 (Perda Nomor 9 Tahun 2007)

No.	Unit Kerja	Eselonisasi						Jml
		Ib	IIa	IIb	IIIa	IIIb	IVa	
I.	Sekretariat Daerah	1	-	-	-	-	-	1
	Asisten Bid.Pemerintahan	-	1	3	12	-	36	52
	Asisten Bidang Ekubang	-	1	3	12	-	36	52
	Asisten Bidang Kesra	-	1	3	12	-	36	52
	Asisten Bidang Adm.Umum	-	1	3	12	-	36	52
2.	Sekretariat DPRD Provinsi	-	1	-	4	-	12	17
3.	Staf Ahli Gubernur	-	5	-	-	-	-	5
	<b>Jumlah</b>	<b>1</b>	<b>10</b>	<b>12</b>	<b>52</b>	<b>-</b>	<b>156</b>	<b>231</b>

Sumber : Biro Organisasi Setda Provinsi Lampung, Tahun 2009

Dari tabel diatas, terjadi penambahan jabatan struktural yang semula 158 jabatan struktural menjadi 231 jabatan, hal ini menurut penjelasan Kabag Kelembagaan Biro Organisasi:

*“dikarenakan adanya penambahan fungsi pada Sekretariat Daerah Provinsi yang menangani bidang pemerintahan, bidang otonomi daerah dan bidang sosial merupakan fungsi yang kompleks, sehingga harus dilakukan pengembangan dan penanganan khusus, disamping itu adanya penambahan jabatan staf Ahli Gubernur sejumlah 5 (lima) orang yang merupakan jabatan struktural eselon IIa.”*

2. Lembaga Teknis Daerah Provinsi Lampung dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2007 tentang Pembentukan, Organisasi dan Tatakerja Lembaga Teknis Daerah Provinsi Lampung sebagai implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.

Lembaga Teknis Daerah Provinsi Lampung merupakan unsur pendukung tugas Gubernur Lampung, yang berbentuk badan dipimpin oleh Kepala Badan, yang berbentuk Inspektorat dipimpin oleh Inspektur, yang berbentuk Satuan dipimpin oleh Kepala Satuan, yang berbentuk Rumah Sakit dipimpin oleh Direktur dan yang berbentuk Kantor dipimpin oleh Kepala Kantor, yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur melalui Sekretaris Daerah.

Lembaga Teknis Daerah mempunyai tugas melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik, yang menyelenggarakan fungsi :

- a) Perumusan kebijakan teknis sesuai lingkup tugasnya;
- b) Pemberian dukungan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan lingkup tugasnya;
- c) Pembinaan dan pelaksanaan tugas sesuai dengan lingkup tugasnya;
- d) Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Gubernur sesuai dengan bidang tugas dan fungsinya.

Lembaga Teknis Daerah Provinsi Lampung dibentuk dengan Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 10 Tahun 2007 tentang Pembentukan, Organisasi dan Tatakerja Lembaga Teknis Daerah Provinsi Lampung, yaitu :

- a) Badan Perencanaan Pembangunan Daerah;
- b) Inspektorat
- c) Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah;
- d) Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Daerah;
- e) Badan Pengelolaan Lingkungan Hidup Daerah;
- f) Badan Ketahanan Pangan Daerah;
- g) Badan Penanaman Modal Daerah;
- h) Badan Pengelolaan Perpustakaan, Arsip dan Dokumentasi Daerah;
- i) Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa Daerah;
- j) Badan Kepegawaian Daerah;

- k) Badan Pendidikan dan Latihan Daerah;
- l) Badan Perwakilan Pemerintah Provinsi Lampung di Jakarta;
- m) Satuan Polisi Pamong Praja;
- n) Rumah Sakit Umum Daerah;
- o) Rumah Sakit Jiwa Daerah;

Susunan organisasi Lembaga Teknis Daerah Provinsi Lampung yang berbentuk Badan terdiri dari :

- a) Kepala Badan;
- b) Sekretariat, membawahi beberapa Sub Bagian;
- c) Bidang, membawahi beberapa Sub Bidang.
- d) Kelompok Jabatan Fungsional;
- e) Unit Pelaksana Teknis (UPT).

Susunan organisasi Lembaga Teknis Daerah Provinsi Lampung yang berbentuk Inspektorat terdiri dari :

- a) Inspektur;
- b) Sekretariat, yang membawahi beberapa Sub Bagian;
- c) Inspektur Pembantu-Inspektur Pembantu, masing-masing yang membawahi beberapa Seksi.

Susunan organisasi Lembaga Teknis Daerah Provinsi Lampung yang berbentuk Satuan Polisi Pamong Praja, terdiri dari :

- a) Kepala Satuan;
- b) Sekretariat, membawahi beberapa Sub Bagian;
- c) Bidang, membawahi beberapa Sub Bidang.
- d) Kelompok Jabatan Fungsional;
- e) Unit Pelaksana Teknis (UPT).

Susunan organisasi Lembaga Teknis Daerah Provinsi Lampung yang berbentuk Rumah Sakit Umum Dr. Abdul Moeloek, terdiri dari :

- a) Direktur;
- b) Wakil Direktur, yang membawahi beberapa Bagian atau Bidang masing-masing bagian membawahi beberapa Sub Bagian, dan Bidang membawahi beberapa Seksi.
- c) Kelompok Jabatan Fungsional;
- d) Unit Pelaksana Teknis (UPT).

Susunan organisasi Lembaga Teknis Daerah Provinsi Lampung yang berbentuk Rumah Sakit Jiwa, terdiri dari :

- a) Direktur;
- b) Sub Bagian Tata Usaha;

- c) Seksi-Seksi;
- d) Kelompok Jabatan Fungsional;

**Tabel 5.5**

Eselonisasi pada Lembaga Teknis Daerah Provinsi Lampung,  
berdasarkan PP Nomor 41 Tahun 2007 (Perda Nomor 10 Tahun 2007).

No.	Unit Kerja	Eselonisasi						Jml
		IIa	IIb	IIIa	IIIb	IVa	IVb	
1.	BAPPEDA	1	-	5	-	11	-	17
2	Balitbangda	1	-	5	-	11	-	17
3	Bakesbang dan Politik Daerah	1	-	5	-	11	-	17
4	Bapedalda	1	-	5	-	11	-	17
5	Badan Ketahanan Pangan	1	-	5	-	11	-	17
6	Badan Penanaman Modal	1	-	5	-	11	-	17
7	Badan Perpustakaan, Arsip	1	-	5	-	11	-	17
8	Badan Pemberdayaan Masy.	1	-	5	-	11	-	17
9	Badan Diklatda	1	-	5	-	11	-	17
10	Badan Perwakilan di Jakarta	1	-	5	-	9	-	17
11	Badan Kepegawaian Daerah	1	-	5	-	11	-	17
12	Inspektorat	1	-	5	-	15	-	21
13	Satuan Polisi Pamong Praja	-	1	4	-	9	-	14
14	Rumah Sakit Umum Daerah	-	1	3	7	17	-	28
15	Rumah Sakit Jiwa	-	-	1	-	4	-	5
	Jumlah	12	2	67	7	164	-	252

Sumber : Biro Organisasi Setda Provinsi Lampung, Tahun 2009

3. Dinas Daerah Provinsi yang dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pembentukan, Organisasi dan Tatakerja Dinas-Dinas Daerah Provinsi Lampung adalah implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007. Dinas Provinsi mempunyai tugas pokok melaksanakan urusan pemerintahan daerah berdasarkan asas otonomi yang menjadi kewenangan, tugas dekonsentrasi dan tugas pembantuan. serta tugas lain sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan oleh Gubernur berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.



Dinas-Dinas Daerah Provinsi dalam melaksanakan tugas pokok, menyelenggarakan fungsi :

- a) Perumusan kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya;
- b) Penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pelayanan umum sesuai dengan lingkup tugasnya;
- c) Pembinaan dan pelaksanaan tugas sesuai dengan lingkup tugasnya;
- d) Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Gubernur sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Dinas Daerah Provinsi Lampung yang dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pembentukan, Organisasi dan Tatakerja Dinas-Dinas Daerah Provinsi Lampung, sebanyak 18 (sembilan belas) Dinas, yaitu :

- a) Dinas Pendidikan;
- b) Dinas Pemuda dan Olahraga;
- c) Dinas Kesehatan;
- d) Dinas Sosial;
- e) Dinas Tenaga Kerja, Kependudukan dan Transmigrasi;
- f) Dinas Perhubungan;
- g) Dinas Komunikasi dan Informatika;
- h) Dinas Kebudayaan dan Pariwisata;
- i) Dinas Pekerjaan Umum;
- j) Dinas Koperasi, Usaha Mikro, Kecil dan Menengah;
- k) Dinas Perindustrian dan Perdagangan;
- l) Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura;
- m) Dinas Perkebunan;
- n) Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan;
- o) Dinas Kelautan dan Perikanan;
- p) Dinas Kehutanan;
- q) Dinas Pertambangan dan Energi;
- r) Dinas Pendapatan.

Susunan organisasi Dinas Daerah Provinsi Lampung terdiri dari :

- a) Kepala Dinas;
- b) Sekretaris Dinas, membawahi 3 (tiga) Sub Bagian;
- c) Bidang-Bidang, membawahi Seksi-Seksi;
- d) Kelompok Jabatan Fungsional;
- e) Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD).

**Tabel 5.6**  
Eselonisasi pada Dinas-Dinas Daerah Provinsi Lampung  
berdasarkan PP Nomor 41 Tahun 2007 (Perda Nomor 11 Tahun 2007).

No.	Unit Kerja	Eselonisasi						Jml
		IIa	IIb	IIIa	IIIb	IVa	IVb	
1.	Dinas Pendidikan	1	-	5	-	15	-	21
2	Dinas Pemuda dan Olahraga	1	-	5	-	15	-	21
3	Dinas Kesehatan	1	-	5	-	15	-	21
4	Dinas Sosial	1	-	5	-	15	-	21
5	Dinas Tenaga Kerja, Kependudukan dan Transmigrasi	1	-	8	-	24	-	33
6	Dinas Perhubungan	1	-	5	-	15	-	21
7	Dinas Komunikasi dan Informatika	1	-	5	-	15	-	21
8	Dinas Kebudayaan dan Pariwisata	1	-	5	-	15	-	21
9	Dinas Pekerjaan Umum	1	-	8	-	24	-	33
10	Dinas Koperasi UMKM	1	-	5	-	15	-	21
11	Dinas Perindustrian dan Perdagangan	1	-	8	-	24	-	33
12	Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura	1	-	5	-	15	-	21
13	Dinas Perkebunan	1	-	5	-	15	-	21
14	Dinas Peternakan dan Keswan	1	-	5	-	15	-	21
15	Dinas Kelautan dan Perikanan	1	-	5	-	15	-	21
16	Dinas Kehutanan	1	-	5	-	15	-	21
17	Dinas Pertambangan dan Energi	1	-	5	-	15	-	21
18	Dinas Pendapatan	1	-	5	-	15	-	21
	Jumlah	18	-	99	-	297	-	414

Sumber : Biro Organisasi Setda Provinsi Lampung, Tahun 2009

4. Lembaga Lain sebagai Bagian dari Perangkat Daerah dibentuk berdasarkan Peraturan daerah Provinsi Lampung Nomor 12 Tahun 2007 tentang Pembentukan, Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Lain sebagai Bagian dari Perangkat Daerah Provinsi Lampung, sebagai implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007, berbentuk Sekretariat Badan merupakan unsur pelayanan tugas Pemerintah Daerah di bidang masing-masing yang dipimpin oleh seorang Kepala Sekretariat, yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur melalui Sekretaris Daerah.

Sekretariat Badan mempunyai tugas melaksanakan koordinasi lintas sektoral dalam penyelenggaraan hal-hal tertentu untuk terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat, yang menyelenggarakan fungsi:

- a) Perumusan kebijakan sesuai lingkup bidang tugasnya;
- b) Pemberian dukungan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan lingkup bidang tugasnya;
- c) Pembinaan dan pelaksanaan tugas sesuai dengan lingkup bidang tugasnya;
- d) Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Gubernur sesuai dengan bidang tugas dan fungsinya.

Lembaga lain sebagai bagian dari perangkat daerah Provinsi Lampung yang dibentuk berdasarkan Peraturan daerah Nomor 12 tahun 2007 tentang Pembentukan, Organisasi dan Tatakerja Lembaga Lain sebagai Bagian dari Perangkat Daerah, yaitu terdiri :

- a. Sekretariat Badan Koordinasi Penyuluhan Pertanian, Kehutanan dan Perikanan Provinsi Lampung;
- b. Sekretariat Komisi Penyiaran Indonesia Daerah Provinsi Lampung;
- c. Sekretariat Unit Pelayanan Terpadu Perizinan Provinsi Lampung;
- d. Sekretariat Pelaksana Harian Badan Narkotika dan Penanggulangan HIV/AIDS Provinsi Lampung;
- e. Sekretariat Badan Penanggulangan Bencana Provinsi Lampung;
- f. Sekretariat Badan Perlindungan Anak dan Kekerasan Dalam Rumah Tangga Provinsi Lampung.

Susunan organisasi Lembaga lain sebagai bagian dari perangkat daerah Provinsi Lampung terdiri dari :

- a. Kepala Sekretariat Badan;
- b. Bagian Kesekretariatan, membawahi beberapa Sub Bagian;
- c. Bidang-Bidang membawahi beberapa Seksi.

**Tabel 5.7**

Eselonisasi Lembaga Lain sebagai bagian dari Perangkat Daerah Provinsi Lampung berdasarkan PP Nomor 41 Tahun 2007 (Perda Nomor 12 Tahun 2007)

No.	Unit Kerja	Eselonisasi						Jml
		IIa	IIb	IIIa	IIIb	IVa	IVb	
1	Sekretariat Bakorluh	-	1	3	-	7	-	11
2	Sekretariat KPID	-	1	4	-	9	-	14
3	Sekretariat Unit Pelayanan Perizinan	-	1	5	-	3	-	9
4	Sekretariat Badan Narkotika	-	1	5	-	10	-	16
5	Sekretariat Badan Penggulangan Bencana	-	1	4	-	9	-	14
6	Sekretariat Badan Perlindungan dan KDRT	-	1	4	-	9	15	14
	Jumlah	-	6	25	-	47	-	78

Sumber data : Biro Organisasi Setda Provinsi Lampung Tahun 2009.

Kondisi organisasi organisasi yang berlaku saat ini tetap harus menjadi pertimbangan utama karena melakukan perubahan organisasi bukan persoalan yang sederhana tetapi akan terkait dengan banyak aspek. Bahkan Osborn dan Plastrik (1997) menyampaikan bahwa melakukan perubahan dalam organisasi pemerintah membutuhkan jauh lebih banyak upaya politik, karena organisasi pemerintah hidup dilautan politik. Berdasarkan kondisi tersebut diatas, Pemerintah Provinsi Lampung nampaknya menempuh cara *adaptive change* dalam melakukan penataan organisasi.

## 5.2. Mekanisme Perumusan Pembentukan Peraturan Daerah tentang Kelembagaan Perangkat daerah Provinsi Lampung.

Menurut Kepala Biro Organisasi Sekretariat Daerah Provinsi Lampung, Bapak Agus Salim menjelaskan :

*“bahwa dalam pembentukan Organisasi Perangkat Daerah Provinsi Lampung pada hakekatnya berpedoman dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku khususnya ketentuan sebagaimana Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 yang menyatakan bahwa “Pembentukan Organisasi Perangkat Daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah”.*



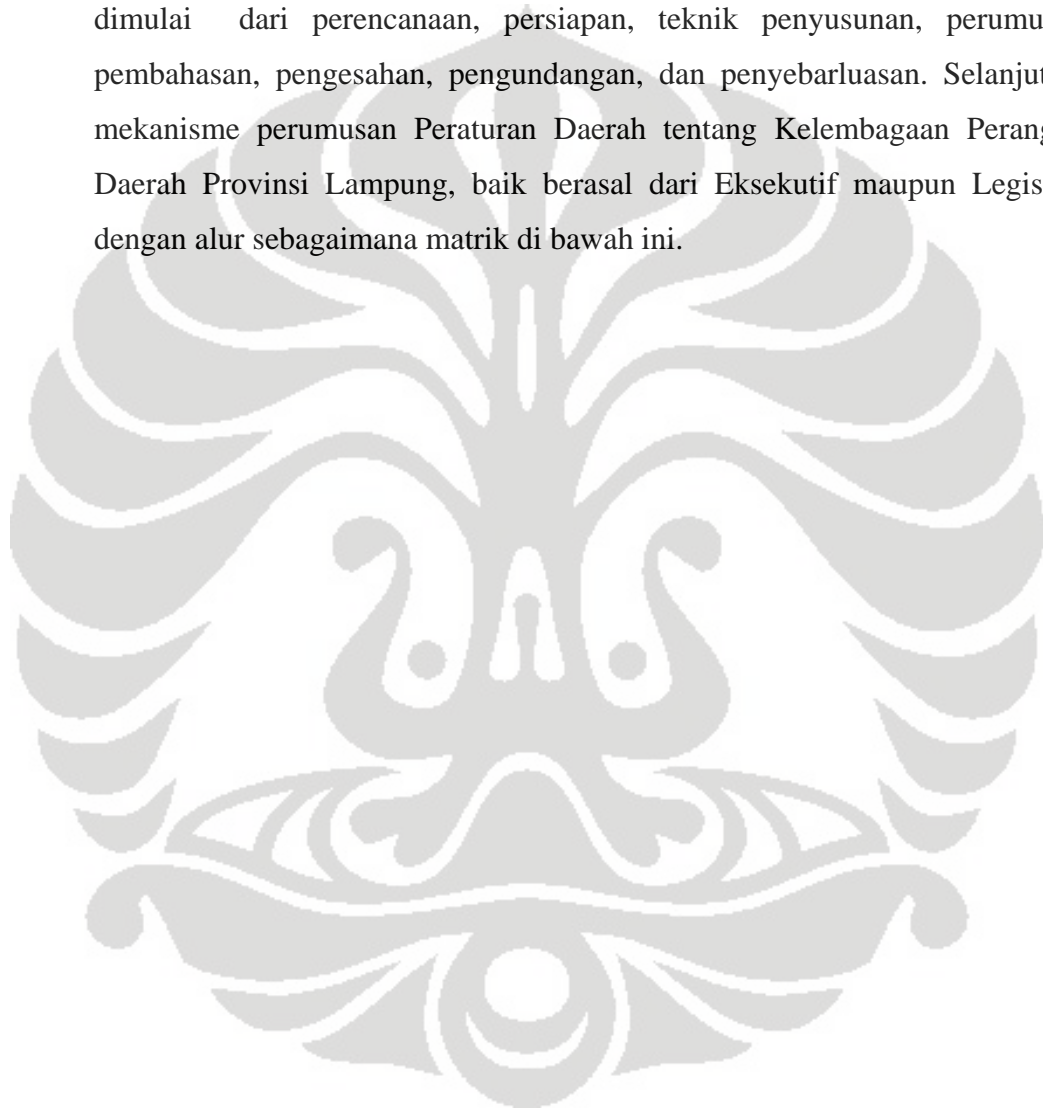
Sesuai ketentuan BAB IX Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 yang mengatur tentang Pembinaan dan pengendalian organisasi, sebagaimana dituangkan pada Pasal 38 ayat (1) bahwa pembinaan dan pengendalian organisasi perangkat daerah Provinsi dilakukan oleh Pemerintah, selanjutnya sesuai Pasal 39 ayat (2) pembinaan dan pengendalian organisasi perangkat daerah dilakukan melalui fasilitasi terhadap Raperda Organisasi Perangkat Daerah yang telah dibahas bersama antara Pemerintah Daerah dengan DPRD.

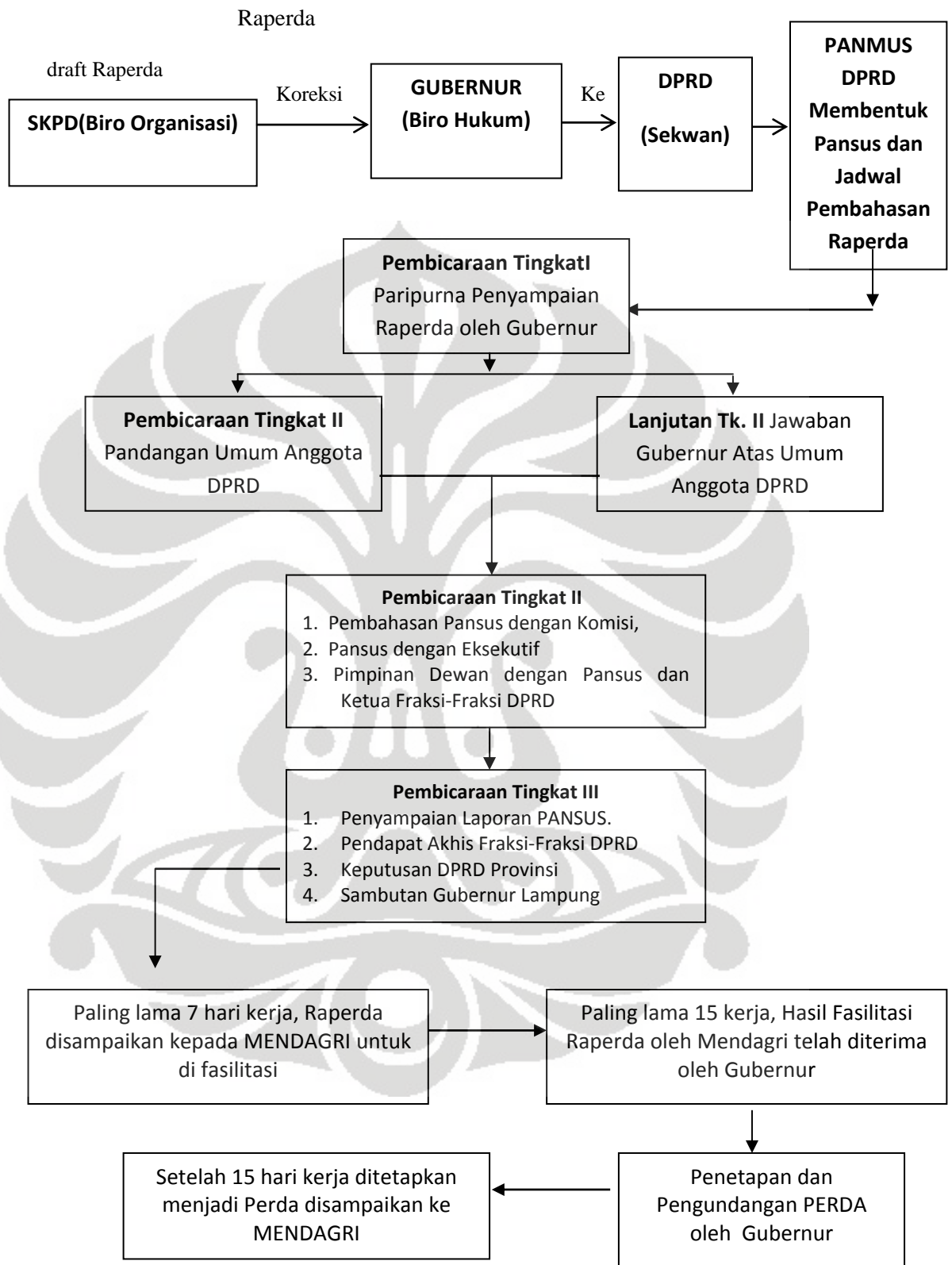
Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penataan Organisasi Perangkat Daerah, yang mengatur teknis prosedur pembentukan organisasi perangkat daerah yaitu sebagai berikut :

- a. Rancangan Peraturan Daerah tentang Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah, sebelum ditetapkan dilakukan fasilitasi oleh Menteri Dalam Negeri.
- b. Fasilitasi sebagaimana dimaksud huruf a untuk mengklarifikasi dalam penerapan koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplikasi sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c. Dalam rangka fasilitasi sebagaimana dimaksud huruf a, Gubernur dapat melakukan koordinasi dengan Pemerintah Daerah yang bersangkutan dan instansi terkait.
- d. Selambat-lambatnya 15 (lima belas) hari setelah Rancangan Peraturan Daerah tersebut disampaikan kepada Menteri, Menteri harus menyampaikan hasil fasilitasi kepada Gubernur.
- e. Pemerintah Daerah wajib menyesuaikan hasil fasilitasi tersebut untuk ditetapkan dalam Peraturan Daerah.
- f. Peraturan Daerah setelah ditetapkan wajib disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri Cq. Biro Organisasi selambat-lambatnya 15 (lima belas) hari kerja setelah ditetapkan dalam rangka pembinaan dan pengawasan.
- g. Dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, tidak ada ketentuan yang secara implisit mengatur/menetapkan bahwa Pemerintah Daerah wajib membahas hasil fasilitasi Menteri Dalam Negeri atas Raperda dengan DPRD. Berdasarkan ketentuan yang ada, yang diwajibkan kepada Pemerintah Daerah adalah bahwa "Pemerintah Daerah wajib menyesuaikan hasil fasilitasi Menteri untuk ditetapkan dalam Peraturan Daerah".
- h. Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan sebagaimana tersebut diatas dan dengan memperhatikan ketentuan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, khususnya rekomendasi Menteri Dalam

Negeri yang menyebutkan bahwa “terhadap Raperda Provinsi Lampung setelah dilakukan penyesuaian dapat ditetapkan menjadi Peraturan Daerah”. Oleh karena itu dengan memperhatikan surat tersebut, penyempurnaan Raperda sesuai rekomendasi Menteri Dalam Negeri tidak dilakukan bersama dengan DPRD tentang hasil fasilitasi dimaksud.

Selanjutnya dalam hal ini diuraikan prosedur perumusan pembentukan peraturan daerah merupakan suatu proses kegiatan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Selanjutnya mekanisme perumusan Peraturan Daerah tentang Kelembagaan Perangkat Daerah Provinsi Lampung, baik berasal dari Eksekutif maupun Legislatif dengan alur sebagaimana matrik di bawah ini.





Matrik Gambar Mekanisme Perumusan Peraturan Daerah tentang Kelembagaan Perangkat Daerah Provinsi Lampung.

Berdasarkan wawancara dengan Kepala Bagian Perundang-undangan Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Lampung, menjelaskan bahwa mekanisme perumusan pembentukan peraturan daerah pada Pemerintah Daerah Provinsi Lampung dilakukan melalui 4 (empat) tahap, yaitu sebagai berikut :

### **1. Tahap Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah**

Kegiatan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah dimulai dari kegiatan perencanaan, persiapan dan perumusan yang inisiatifnya dapat berasal dari :

- a. Gubernur;
- b. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi.

#### **Penjelasan :**

- a. Inisiatif Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah dari Gubernur.

Berdasarkan Keputusan Gubernur Lampung Nomor 19 Tahun 2004 tentang Prosedur Penyusunan dan Penerbitan Produk-Produk Hukum Daerah, menetapkan bahwa pimpinan unit kerja dapat memprakarsai penyusunan rancangan peraturan daerah untuk mengatur masalah yang menyangkut bidang tugasnya.

Lebih lanjut penjelasan Kepala Bagian Perundang-undangan Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Lampung, dengan merujuk pada Keputusan Gubernur Nomor 19 Tahun 2004 dimaksud, bahwa pimpinan unit kerja yang memprakarsai penyusunan rancangan peraturan daerah wajib melaporkan terlebih dahulu kepada Gubernur dengan disertai penjelasan selengkapnya mengenai konsepsi pengaturan berbentuk naskah akademis, yang meliputi:

- 1) Latar belakang dan tujuan penyusunan;
- 2) Sasaran yang ingin diwujudkan;
- 3) Pokok-pokok pikiran, lingkup atau objek yang akan diatur; dan
- 4) Jangkauan dan arah pengaturan.

Pimpinan unit kerja pemrakarsa terlebih dahulu membuat naskah akademik mengenai rancangan peraturan daerah yang akan disusun.



Dalam penyusunan naskah akademik tersebut, dapat bekerja sama dengan perguruan tinggi atau pihak ketiga yang mempunyai keahlian untuk itu. Naskah akademik sekurang-kurangnya memuat dasar filosofis, sosiologis, dan yuridis.

Atas dasar laporan dari pimpinan unit kerja, jika Gubernur berpendapat bahwa sangat penting menyusun rancangan peraturan daerah, maka Gubernur menugaskan Sekretaris Daerah Provinsi untuk menyelesaikan penyusunannya. Selanjutnya Sekretaris Daerah Provinsi menugaskan Kepala Biro Hukum untuk melakukan pengharmonisasian dan pematapan konsepsi.

Dalam hal penyusunan naskah akademik belum banyak melibatkan *stake holders* sebagaimana hasil wawancara dengan salah seorang anggota Komisi A DPRD Provinsi Lampung, bahwa:

*"dalam rangka harmonisasi, rancangan peraturan daerah seharusnya terlebih dahulu dimintakan kepada komponen masyarakat untuk memperoleh masukan, sehingga nantinya rancangan dimaksud apabila telah ditetapkan menjadi peraturan daerah dapat efektif berlaku tanpa menimbulkan gejolak dalam masyarakat. Komponen yang perlu memberikan masukan adalah tokoh agama, tokoh adat, Lembaga Swadaya Masyarakat, Pimpinan partai politik, cendekiawan, dan organisasi lainnya yang dianggap perlu untuk memberikan masukan".*

Lebih lanjut Komisi A DPRD Provinsi Lampung menjelaskan:

*"bahwa masukan komponen masyarakat dapat dilakukan dengan cara mengadakan seminar atau lokakarya mengenai materi yang akan diatur dalam peraturan daerah".*

Dikarenakan penyusunan naskah akademik yang belum banyak melibatkan stake holder mengakibatkan kurangnya masukan dan ide-ide yang potensial bagi penataan kelembagaan perangkat daerah sehingga belum adanya terobosan kebijakan yang berarti bagi penataan kelembagaan perangkat daerah.

- b. Inisiatif Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah dari DPRD Provinsi.

Selanjutnya apabila usul inisiatif oleh sekurang-kurangnya oleh 10 (sepuluh) orang anggota DPRD, dan usul dimaksud disampaikan kepada Pimpinan DPRD dalam bentuk rancangan peraturan daerah disertai penjelasan secara tertulis, dan harus mencantumkan tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan, dan objek yang akan diatur. Selanjutnya oleh Pimpinan DPRD disampaikan dalam Rapat Paripurna DPRD setelah mendapat pertimbangan terlebih dahulu dari Panitia Musyawarah.

Pembicaraan selanjutnya, dilakukan dengan memberikan kesempatan kepada :

- a. Anggota DPRD lainnya untuk memberikan pandangan;
- b. Gubernur untuk memberikan pendapat;
- c. Para pengusul memberikan jawaban atas pandangan para anggota dan pendapat Gubernur;

Pembicaraan diakhiri dengan Keputusan DPRD yang menerima atau menolak usul menjadi inisiatif DPRD. Apabila usul diterima, maka selanjutnya dibahas seperti usul inisiatif rancangan peraturan daerah dari Gubernur, dan apabila usul ditolak, maka selesailah sudah inisiatif itu dan anggota DPRD, Komisi, Gabungan Komisi, atau Alat Kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi tidak diperbolehkan mengajukan usul kembali hal yang sama.

## **2. Tahap Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah.**

Pembahasan rancangan peraturan daerah, baik inisiatif berasal dari DPRD atau Gubernur, dilakukan secara bersama-sama oleh DPRD dan Gubernur yang pembahasannya dilakukan melalui 4 (empat) tingkat pembicaraan, yaitu:

- a. Pembicaraan Tingkat Pertama, meliputi :
  - 1) Penjelasan oleh Gubernur dalam Rapat Paripurna tentang penyampaian rancangan peraturan daerah yang berasal dari Gubernur.

- 2) Penjelasan dalam Rapat Paripurna oleh Pimpinan Komisi/Gabungan Komisi atau Pimpinan Panitia Khusus terhadap rancangan peraturan daerah atas inisiatif DPRD.
- b. Pembicaraan Tingkat Kedua, meliputi :
- 1) Dalam hal rancangan peraturan daerah yang berasal dari Gubernur :
    - a) pandangan dari fraksi-fraksi terhadap rancangan peraturan daerah yang berasal dari Gubernur;
    - b) jawaban Gubernur terhadap pandangan umum fraksi-fraksi.
  - 2) Dalam hal rancangan peraturan daerah atas usul DPRD :
    - a) pendapat Gubernur terhadap rancangan peraturan daerah;
    - b) jawaban dari fraksi-fraksi terhadap pendapat Gubernur.
- c. Pembicaraan Tingkat Ketiga, meliputi pembahasan dalam rapat Komisi/Gabungan Komisi, atau Rapat Panitia Khusus dilakukan bersama-sama dengan Gubernur atau pejabat yang ditunjuk.
- d. Pembicaraan Tingkat Keempat, meliputi :
- 1) Pengambilan keputusan dalam Rapat Paripurna yang didahului dengan :
    - a) laporan hasil pembicaraan tahap ketiga;
    - b) pendapat akhir fraksi;
    - c) pengambilan keputusan.
  - 2) Penyampaian sambutan Gubernur terhadap pengambilan keputusan.

### **3. Tahap Pengesahan Rancangan Peraturan Daerah.**

Setelah dilakukan pembahasan terhadap rancangan peraturan daerah mulai dari Tahap Pertama sampai dengan Tahap Keempat dengan hasil kedua belah pihak, Gubernur Lampung dan DPRD Provinsi Lampung telah menyetujui untuk ditetapkan rancangan peraturan daerah menjadi peraturan daerah, maka DPRD menerbitkan Surat Keputusan persetujuannya. Selanjutnya Pimpinan DPRD menyampaikan rancangan peraturan daerah disertai dengan Surat Keputusan persetujuan kepada Gubernur paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama untuk ditetapkan menjadi peraturan daerah.

Selanjutnya Gubernur menetapkannya dengan membubuhkan tanda tangan kedalam naskah peraturan daerah dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak rancangan peraturan daerah

disetujui bersama DPRD dan Gubernur. Menurut Pasal 144 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, menegaskan bahwa apabila Gubernur dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari tidak menanda tangannya, maka rancangan peraturan daerah tersebut sah menjadi peraturan daerah dan wajib diundangkan, dan kalimat pengesahannya berbunyi “Peraturan Daerah ini dinyatakan sah” dan harus dibubuhkan pada halaman terakhir peraturan daerah sebelum pengundangan naskah peraturan daerah ke dalam Lembaran Daerah.

#### **4. Tahap Pengundangan dan Penyebarluasan Peraturan Daerah**

Setelah naskah peraturan daerah ditanda tangani oleh Gubernur, maka naskah tersebut sah menjadi peraturan daerah dan kemudian diberi nomor urut dan tahun pembuatan. Dalam hal Gubernur tidak memberikan tanda tangan pada naskah peraturan daerah dalam jangka waktu yang telah ditentukan, Gubernur juga diwajibkan untuk memberikan nomor urut dan tahun pembuatan pada naskah peraturan daerah. Selanjutnya peraturan daerah diundangkan kedalam Lembaran Daerah yang dilakukan oleh Sekretaris Daerah Provinsi Lampung yaitu dengan menempatkan ke dalam Lembaran Daerah. Peraturan daerah tersebut sudah berlaku sah sejak diundangkan dan tidak memerlukan pengesahan oleh Pemerintah Pusat. Setelah diundangkan dan mulai berlaku, maka peraturan daerah harus disebar luaskan agar masyarakat mengetahuinya. Penyebarluasan peraturan daerah dilakukan oleh Pemerintah Daerah Provinsi Lampung.

Berdasarkan uraian di atas, dapat di analisa bahwa dalam perumusan pembentukan peraturan daerah tentang kelembagaan perangkat daerah Provinsi Lampung sebagai implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, pada prinsipnya telah berpedoman pada ketentuan perundangan-undangan yang berlaku, namun dalam penyusunannya sebaiknya dilengkapi dengan naskah akademik yang penyusunannya melibatkan *stake holder* dan akademisi sebagai kelengkapan dokumen dasar dan pertimbangan produk hukum yang berupa Peraturan Daerah.



Oleh karenanya penetapan Peraturan Daerah tentang kelembagaan perangkat daerah Provinsi Lampung terdapat kelemahan terutama dalam mengakomodasi urusan pemerintahan baik bersifat urusan wajib maupun urusan pilihan yang diwadahi dalam perangkat daerah masih dijumpai adanya tugas dan fungsi yang tumpang tindih antara satuan kerja perangkat daerah. Kondisi ini menjadi pertimbangan dan sebagai bahan kajian lebih lanjut dalam pelaksanaan evaluasi kelembagaan perangkat daerah.

Hal yang menarik yang menjadi temuan penulis dalam proses penyusunan peraturan daerah tentang penataan kelembagaan pemerintah Provinsi Lampung yaitu pada saat tahapan pembentukan perda terjadi relasi politik antara pihak Gubernur dengan DPRD, prosesnya didahului dengan deal-deal politik untuk mencapai kesepakatan-kesepakatan sebelum suatu peraturan daerah disahkan dan disetujui, sehingga sidang pengesahan dan persetujuan terkesan hanya formalitas semata. Menurut hasil wawancara dengan anggota DPRD, yang mengatakan:

“pihak eksekutif sebelum palu diketuk biasanya melakukan lobi-lobi politik agar keputusan di dalam sidang resmi tidak lagi terjadi interupsi yang berujung penolakan, ini realitasnya”

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dibentuk di setiap provinsi pada umumnya dipahami sebagai lembaga yang menjalankan kekuasaan legislatif, dan karena itu biasa disebut dengan lembaga legislatif di daerah. Akan tetapi, sebenarnya fungsi legislatif di daerah, tidaklah sepenuhnya berada di tangan DPRD seperti fungsi DPR-RI dalam hubungannya dengan Presiden sebagaimana ditentukan dalam Pasal 20 ayat (1) juncto Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 hasil Perubahan Pertama. Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 menyebutkan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk UU, dan Pasal 5 ayat (1) menyatakan bahwa Presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR. Sedangkan kewenangan untuk menetapkan Peraturan Daerah (Perda), baik daerah provinsi, tetap berada di tangan Gubernur dengan persetujuan DPRD.

Karena itu, dapat dikatakan bahwa Gubernur dan Bupati/Walikota tetap merupakan pemegang kekuasaan eksekutif dan sekaligus legislatif, meskipun pelaksanaan fungsi legislatif itu harus dilakukan dengan

persetujuan DPRD yang merupakan lembaga pengontrol terhadap kekuasaan pemerintahan di daerah. Oleh karena itu, sesungguhnya DPRD lebih berfungsi sebagai lembaga pengontrol terhadap kekuasaan pemerintah daerah daripada sebagai lembaga legislatif dalam arti yang sebenarnya. Namun dalam kenyataan sehari-hari, lembaga DPRD itu biasa disebut sebagai lembaga legislatif, tidak bisa sepenuhnya berfungsi sebagai lembaga yang sepenuhnya melegitimasi peraturan daerah, lobi-lobi dan deal deal-politik seringkali justru menjadi penentu, apalagi Gubernur merupakan ketua DPD partai politik yang menduduki mayoritas kursi di DPRD. Fungsi utama DPRD adalah untuk mengontrol jalannya pemerintahan di daerah, sedangkan berkenaan dengan fungsi legislatif, posisi DPRD bukanlah aktor yang dominan. Pemegang kekuasaan yang dominan di bidang legislatif itu tetap Gubernur atau Bupati/Walikota. Gubernur diwajibkan mengajukan rancangan Peraturan Daerah dan menetapkannya menjadi Peraturan Daerah dengan persetujuan DPRD. Artinya, DPRD itu hanya bertindak sebagai lembaga pengendali atau pengontrol yang dapat menyetujui atau bahkan menolak sama sekali ataupun menyetujui dengan perubahan-perubahan tertentu, dan sekali-sekali dapat mengajukan usul inisiatif sendiri mengajukan rancangan Peraturan Daerah.

### **5.3. Analisis Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 dalam restrukturisasi organisasi perangkat daerah Provinsi Lampung**

Untuk mengetahui keberhasilan implementasi kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah digunakan teori yang disampaikan Quade (1984 : 310), yang memberikan gambaran bahwa terdapat empat faktor yang dapat dianalisis dalam keberhasilan implementasi kebijakan publik, yaitu: (1) Kebijakan yang diimpikan; (2) Kelompok target; (3) Organisasi yang melaksanakan; dan (4) Faktor lingkungan.

#### **5.3.1 Tujuan awal yang diimpi-impikan**

Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 dibentuk dengan tujuan untuk menciptakan organisasi perangkat daerah yang lebih efektif dan efisien. Besaran organisasi ditentukan dengan syarat beberapa variabel dan skor yang harus dikaji dengan cermat disesuaikan dengan kondisi kemampuan dan kebutuhan daerah. Selanjutnya bagaimana besaran lembaga perangkat daerah, hal ini akan ditentukan dari kebijakan daerah sendiri dalam menentukan analisis kebutuhan organisasi perangkat daerahnya sendiri. Penentuan besaran (magnitude) organisasi secara teoritis bergantung pada kebutuhan dan beban kerja yang harus diemban.

Implementasi kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah sesuai dengan PP 41 tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah dalam membentuk besaran organisasi perangkat daerah harus mengacu pada standar ukuran yang ketat berdasarkan beberapa variabel antara lain: Jumlah penduduk; Luas wilayah; dan Jumlah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dengan tujuan menghasilkan struktur organisasi perangkat daerah yang ideal, hemat struktur kaya fungsi dengan mempertimbangkan kewenangan pemerintah yang dimiliki oleh daerah, karakteristik, potensi,

kebutuhan daerah, kemampuan keuangan daerah, ketersediaan sumber daya aparatur dan pengembangan pola kemitraan antar daerah serta pihak ketiga.

Dalam hal kasus pemerintah Provinsi Lampung organisasi pemerintah daerah yang dibentuk belum sesuai dengan tujuan awal PP 41 Tahun 2007 yang diterapkan pada penataan perangkat daerah, organisasi perangkat daerah yang dihasilkan bahkan lebih besar dan gemuk daripada sebelumnya, ini menunjukkan efisiensi dan efektifitas struktur organisasi belum tercapai. Semangat daerah untuk menciptakan struktur organisasi perangkat daerah yang hemat struktur kaya fungsi belum terlihat, dapat dikatakan daerah mencari berbagai macam cara untuk dapat menggunakan pola maksimal agar struktur yang dihasilkan nanti tidak jauh berbeda dengan yang sudah ada sebelumnya.

Struktur organisasi perangkat daerah yang ideal belum terwujud ini dapat terlihat pada belum dilakukannya analisis yang baik mengenai berapa kebutuhan besaran organisasi perangkat daerah yang nyata untuk pemerintah Provinsi Lampung, pembentukan dan distribusi sumberdaya manusia belum berdasarkan analisis beban kerja. Organisasi yang terbentuk terdiri dari banyak tingkatan atau hierarkhis sehingga keputusan dan pelayanan yang diambil menjadi lamban. Organisasi perangkat daerah yang ada sekarang terlalu banyak pembedangan belum dilakukan analisis tentang beban tugasnya sehingga rentang kendalinya menjadi sangat besar.

### **5.3.2 Kelompok Target**

Kebijakan penataan kelembagaan perangkat daerah mempunyai sasaran yaitu organisasi perangkat daerah yang sudah ada beserta sumber daya yang ada di dalamnya. Jika dibandingkan besaran organisasi perangkat daerah setelah dan sebelum implementasi PP 41 tahun 2007 adalah sebagai berikut :



**Tabel 5.7**  
**Besaran Organisasi Perangkat Daerah Provinsi Lampung**  
**Sebelum dan sesudah Implementasi PP 41 Tahun 2007**

No.	Besaran Organisasi PP 84 Tahun 2000	No.	Besaran Organisasi PP 41 Tahun 2007
<b>A.</b>	<b>Sekretariat Daerah</b>	<b>A.</b>	<b>Sekretariat Daerah</b>
	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Asisten Bidang Pemerintahan               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Biro Hukum</li> <li>b. Biro Tata Pemerintahan</li> <li>c. Biro Organisasi</li> </ol> </li> <li>2. Asisten Bidang Ekubang               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Biro Bina Produksi dan perekonomian</li> <li>b. Biro Bina Penataan dan Pemantauan Program</li> <li>c. Biro Keuangan</li> </ol> </li> <li>3. Asisten Bidang Kesra               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Biro Bina Kesra</li> <li>b. Biro Bina Pemberdayaan Perempuan</li> </ol> </li> <li>4. Asisten Bidang Adm. Umum               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Biro Humas dan Infokom</li> <li>b. Biro Umum dan Perlengkapan</li> </ol> </li> </ol>		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Asisten Bidang Pemerintahan               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Biro Hukum</li> <li>b. Biro Tata Pemerintahan Umum</li> <li>c. Biro Otonomi Daerah</li> </ol> </li> <li>2. Asisten Bidang Ekubang               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Biro Perekonomian</li> <li>b. Administrasi Pembangunan</li> <li>c. Biro Keuangan</li> </ol> </li> <li>3. Asisten Bidang Kesra               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Biro Sosial</li> <li>b. Biro Mental Spiritual</li> <li>c. Biro Pemberdayaan Perempuan</li> </ol> </li> <li>4. Asisten Bidang Adm. Umum               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Biro Umum</li> <li>b. Biro Perlengkapan dan Aset Daerah</li> <li>c. Biro Organisasi</li> </ol> </li> </ol>
<b>B.</b>	<b>Sekretariat DPRD</b>	<b>B.</b>	<b>Sekretariat DPRD</b>
<b>C.</b>	<b>Dinas-Dinas</b>	<b>C.</b>	<b>Dinas-Dinas</b>
	1. Dinas Perhubungan		1. Dinas Perhubungan;
	2. Dinas Perkebunan		2. Dinas Perkebunan;
	3. Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan		3. Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura; <i>(dipecah pula menjadi Badan Ketahanan Pangan)</i>
	4. Dinas Binamarga		4. Dinas Pekerjaan Umum;
	5. Dinas Pemukiman		
	6. Dinas Pengairan		
	7. Dinas Pendidikan		5. Dinas Pendidikan;
			6. Dinas Pemuda dan Olahraga;
	8. Dinas Kesehatan		7. Dinas Kesehatan;
	9. Dinas Kesejahteraan Sosial		8. Dinas Sosial;
	10. Dinas Tenaga Kerja		9. Dinas Tenaga Kerja, Kependudukan dan Transmigrasi;
	11. Dinas Transmigrasi dan Kependudukan		
	12. Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan		10. Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan;
	13. Dinas Kelautan dan Perikanan		11. Dinas Kelautan dan Perikanan;
	14. Dinas Koperasi, Perindustrian dan Perdagangan		12. Dinas Koperasi, Usaha Mikro, Kecil dan Menengah;
			13. Dinas Perindustrian dan Perdagangan;
	15. Dinas Promosi, Investasi Kebudayaan dan Pariwisata		14. Dinas Kebudayaan dan Pariwisata; <i>Dan Badan Penanaman Modal</i>
	16. Dinas Pertambangan dan Energi		15. Dinas Pertambangan dan Energi;
	17. Dinas Pendapatan		16. Dinas Pendapatan.
	18. Dinas Kehutanan		17. Dinas Kehutanan;
	19. Dinas Pemberdayaan Masyarakat desa		<i>(Menjadi Badan)</i>
	<i>Sebelumnya Biro Infokom</i>		18. Dinas Komunikasi dan Informatika;

No.	Besaran Organisasi PP 84 Tahun 2000	No.	Besaran Organisasi PP 41 Tahun 2007
<b>D.</b>	<b>Lembaga Teknis Daerah</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi (BAPPEDA);</li> <li>2. Badan Pengawas Daerah Provinsi (BAWASDA);</li> <li>3. Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah (BALITBANGDA);</li> <li>4. Badan Pengelolaan Lingkungan Hidup Daerah (BAPEDALDA);</li> <li>5. Badan Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat Daerah;</li> <li>6. Badan Kepegawaian Daerah Provinsi;</li> <li>7. Badan Pendidikan dan Pelatihan Daerah;</li> <li>8. Kantor Arsip Daerah Provinsi;</li> <li>9. Kantor Satuan Polisi Pamong Praja;</li> <li>10. Kantor Perwakilan Pemerintah Provinsi Lampung di Jakarta.</li> <li>11. Rumah Sakit Umum</li> </ol>	<b>D.</b>	<b>Lembaga Teknis Daerah</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah;</li> <li>2. Inspektorat</li> <li>3. Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah;</li> <li>4. Badan Pengelolaan Lingkungan Hidup Daerah;</li> <li>5. Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Daerah;</li> <li>6. Badan Ketahanan Pangan Daerah;</li> <li>7. Badan Penanaman Modal Daerah;</li> <li>8. Badan Pengelolaan Perpustakaan, Arsip dan Dokumentasi Daerah;</li> <li>9. Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa Daerah;</li> <li>10. Badan Kepegawaian Daerah;</li> <li>11. Badan Pendidikan dan Latihan Daerah;</li> <li>12. Badan Perwakilan Pemerintah Provinsi Lampung di Jakarta;</li> <li>13. Satuan Polisi Pamong Praja;</li> <li>14. Rumah Sakit Umum Daerah;</li> <li>15. Rumah Sakit Jiwa Daerah;</li> </ol>
			<b>Staf Ahli Gubernur</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Staf Ahli Gubernur bidang Hukum dan Politik</li> <li>2. Staf Ahli Gubernur bidang Pemerintahan</li> <li>3. Staf Ahli Gubernur bidang Pembangunan</li> <li>4. Staf Ahli Gubernur bidang Kemasyarakatan dan Sumberdaya Manusia</li> <li>5. Staf Ahli Gubernur bidang Ekonomi dan Keuangan</li> </ol>
			<b>Organisasi dan Tatakerja Lembaga Lain sebagai Bagian dari Perangkat Daerah</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sekretariat Badan Koordinasi Penyuluhan Pertanian, Kehutanan dan Perikanan</li> <li>2. Sekretariat Komisi Penyiaran Indonesia Daerah</li> <li>3. Sekretariat Unit Pelayanan Terpadu Perizinan</li> <li>4. Sekretariat Pelaksana Harian Badan Narkotika dan Penanggulangan HIV/AIDS</li> <li>5. Sekretariat Badan Penanggulangan Bencana</li> <li>6. Sekretariat Badan Perlindungan Anak dan Kekerasan Dalam Rumah Tangga</li> </ol>

Sumber : Biro Organisasi Setda Provinsi Lampung, Tahun 2009

Dalam tabel diatas nampak jumlah besaran organisasi pada tingkat dinas terjadi 1 (satu ) buah pengurangan dinas dibanding masa pelaksanaan PP 84 tahun 2000. Dalam kasus Provinsi Lampung upaya amalgamasi terhadap dinas-dinas yang telah ada relatif sedikit, hanya dilakukan dalam bidang pekerjaan umum, dan bidang tenaga kerja. Dinas Pekerjaan Umum yang masa lalu dimekarkan menjadi 3 (tiga) buah dinas digabungkan kembali kedalam 1 dinas, yang merupakan penggabungan Dinas Permukiman, Binamarga dan Pengairan dengan nomenklatur Dinas Pekerjaan Umum hal tersebut dilakukan berdasarkan hasil evaluasi bahwa fungsi tersebut sebaiknya diurus oleh satu SKPD dikarenakan kesamaan fungsi dan potensi serta urgensi yang dibutuhkan daerah, dengan alasan yang sama dilakukan pada bidang tenaga kerja, kependudukan, dan transmigrasi disatukan menjadi Dinas Tenaga Kerja, Kependudukan dan Transmigrasi. Sebagaimana penjelasan Kabag Kelembagaan Biro Organisasi:

”Dengan dilakukannya penggabungan dinas tersebut, pelayanan kepada masyarakat diharapkan lebih mudah karena lembaga yang harus didatangi untuk keperluan pengurusan dokumen menjadi hanya satu lembaga, ini juga bertujuan agar kebijakan lebih mudah disinkronkan”.

Selanjutnya dilakukan poliferasi pada bidang pendidikan dimekarkan menjadi 2 (dua) buah dinas yaitu Dinas Pendidikan dan Dinas Pemuda dan Olahraga, bidang koperasi dan perindustrian dipecah kedalam 2 (dua) dinas yaitu Dinas Koperasi, Usaha Mikro, Kecil dan Menengah dan Dinas Perindustrian dan Perdagangan. Dinas Promosi, Investasi dan Pariwisata dipecah menjadi Dinas Kebudayaan dan Pariwisata dan lembaga baru Badan Penanaman Modal Daerah, disamping itu adanya penambahan dinas baru yaitu Dinas Komunikasi dan Informatika yang tadinya merupakan sebuah Biro.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Biro Organisasi bahwa:

”proliferasi dan pembentukan lembaga baru yang dilakukan, didasarkan atas masukan dari SKPD terkait dan bertambahnya fungsi dan besarnya beban kerja pada bidang tersebut”.

Pengurangan pada tingkat dinas sebagaimana diuraikan diatas nampaknya diikuti dengan penambahan yang relatif banyak (3 buah) pada lembaga berbentuk badan seperti Badan Ketahanan Pangan Daerah, Badan Penanaman Modal dan Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa, dan adanya kenaikan eselon pada Kantor Perwakilan menjadi Badan Perwakilan di Jakarta, dan Kantor Arsip menjadi Badan Pengelolaan Arsip dan Dokumentasi Daerah.

Pemekaran yang relatif mencolok terjadi pada lingkungan Sekretariat Daerah, yang sebelumnya hanya 10 Biro menjadi 12 Biro, yaitu Biro Bina Tapem dimekarkan menjadi Biro Otonomi Daerah dan Biro Tata Pemerintahan Umum, Biro Kesra menjadi Biro Sosial dan Biro Mental Spiritual, dan Biro Umum menjadi Biro Perlengkapan dan Aset Daerah dan Biro Umum, berdasarkan hasil wawancara dengan Kabag Kelembagaan Biro Organisasi:

”ini disebabkan adanya penambahan beban kerja, urusan dan kewenangan pemerintah daerah dan adanya pemekaran daerah kabupaten sehingga bertambahnya beban kerja dan dianggap perlu untuk menambah jumlah biro”.

Dilain pihak pada Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 memunculkan jabatan staf Ahli Gubernur dan Staf Ahli Bupati/Walikota, untuk staf Ahli Gubernur merupakan jabatan struktural Eselon IIA, dan (enam buah) Organisasi dan Tatakerja Lembaga Lain sebagai Bagian dari Perangkat Daerah setingkat eselon IIB, serta dihapusnya jabatan (19 buah) Wakil Kepala Dinas yang sebelumnya merupakan eselon IIB, disamping itu adanya perubahan nomenklatur Bagian Tata Usaha pada Dinas menjadi Sekretariat yang dimaksudkan untuk lebih memfungsikannya unsur staf dalam rangka koordinasi penyusunan program dan penyelenggaraan tugas-tugas Bidang secara terpadu dan tugas pelayanan administratif.



Terlepas dari penambahan jumlah lembaga berbentuk badan dan lembaga lain sebagai bagian dari perangkat daerah sebagaimana diuraikan diatas, upaya penggabungan (amalgamasi) pada tingkat dinas mengindikasikan keinginan pemerintah daerah untuk melakukan perampingan pada besaran organisasi perangkat daerah. Namun adanya penghapusan jabatan wakil kepala dinas menjadikan alasan pemerintah daerah untuk membentuk lembaga baru agar pejabat yang menduduki wakil kepala dinas tidak *non job* (tidak ada jabatan) karena jabatannya hilang. Hal lain yang perlu diperhatikan kembali adalah pertimbangan distribusi volume kerja sehingga diketahui lembaga-lembaga yang memiliki volume kerja yang banyak dan volume kerja yang relatif sedikit serta perumpunan urusan pemerintah daerah dalam pembentukan dinas dan badan serta biro yang ada di sekretariat, sehingga dapat dihasilkan Organisasi Perangkat daerah yang hemat struktur kaya fungsi.

### **5.3.3 Organisasi yang melaksanakan**

Di dalam rangka restrukturisasi organisasi perangkat daerah dan implementasi PP 41 tahun 2007 langkah pertama yang ditempuh Pemerintah Provinsi Lampung, pada tahun 2008 membentuk tim analisis organisasi yang melibatkan perwakilan semua instansi yang ada di daerah dan anggota DPRD. Tugas dan fungsi Tim ini adalah melakukan sosialisasi, koordinasi dan identifikasi dalam rangka implementasi PP 41 tahun 2007 pada organisasi perangkat daerah Provinsi Lampung. Penanggung jawab tim ini adalah Gubernur, namun dalam mekanismenya dipimpin oleh seorang Sekretaris Daerah dengan *leading* sektornya adalah Biro Organisasi yang secara struktural dibawah Sekretaris Daerah. Dengan adanya perwakilan instansi, terutama dinas didalam tim analisis organisasi, maka semua masukan dinas dapat dihimpun, diakomodasikan di dalam perumusan kelembagaan yang dilakukan secara bersama-sama.

Menurut salah seorang anggota tim dari Biro Organisasi:

“langkah awal yang diambil oleh tim ini adalah sosialisasi PP 41 tahun 2007 kepada seluruh SKPD, dan melakukan rapat koordinasi dengan Gubernur, Sekda, Asisten, dan seluruh SKPD, pada saat itu pusat perhatian dalam pembahasan lebih diarahkan kepada evaluasi terhadap dinas-dinas dan lembaga daerah yang sudah ada di daerah serta berbagai kemungkinan melakukan amalgamasi antara instansi dan dinas-dinas yang telah ada atau melakukan penambahan organisasi berdasarkan bertambahnya urusan dan kewenangan pemerintah daerah. Rapat-rapat tersebut dilakukan dengan melibatkan akademisi sebagai pemberi pertimbangan masukan kepada Pemerintah Daerah”.

Langkah selanjutnya adalah identifikasi urusan dan kewenangan pemerintah daerah, berdasarkan ketentuan Pasal 13 dan Pasal 14 UU Nomor 32 Tahun 2004, Pemerintahan daerah melaksanakan 2 (dua) jenis urusan pemerintahan, yaitu pertama, urusan pemerintahan yang bersifat wajib, dan kedua, urusan pemerintahan yang bersifat pilihan. Penetapan jenis dan besaran organisasi perangkat daerah, dilakukan melalui identifikasi fungsi-fungsi yang relevan dengan potensi yang dimiliki dan tingkat urgensi yang dibutuhkan.

Proses identifikasi urusan kewenangan dan analisis besaran organisasi perangkat daerah dilakukan oleh Biro Organisasi Sekretariat Daerah Provinsi Lampung sebagai *leading sector* yang merupakan unsur staf Pemerintah Provinsi Lampung, dan dalam klasifikasi jabatan setingkat Eselon II merupakan Satuan Kerja Biro, sebagai dokumen perencanaan agar mampu berperan aktif secara maksimal dengan sumbangsuhnya dalam bidang kelembagaan, ketatalaksanaan, analisis dan formasi jabatan serta pengembangan kinerja aparatur sesuai dengan kebutuhan daerah serta mampu memberikan pelayanan yang profesional, cepat, tepat, mudah dan tuntas.

Potensi Sumber Daya Manusia dalam Penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi Biro Organisasi Sekretariat Daerah Provinsi

Lampung telah didukung Personil 51 Orang Pegawai dengan tingkat pendidikan sebagaiberikut: 6 orang berpendidikan Strata Dua (S2) , 17 orang berpendidikan Strata Satu (S1), 2 orang berpendidikan Sarjana Muda / Diploma III, 25 orang berpendidikan SLTA, dan 1 orang berpendidikan SMP. Berdasarkan data yang ada kuantitas pegawai sudah cukup bahkan berlebih mengingat fungsi Biro Organisasi merupakan unsur staf, namun jika berbicara kualitas maka masih sangat kurang staf yang memiliki latar belakang pendidikan yang menunjang fungsi Biro Organisasi tersebut, para staf yang berpendidikan Strata Dua dengan 4 orang berlatar belakang ilmu hukum dan para staf yang berpendidikan Strata Satu meskipun banyak yang berlatar belakang ilmu sosial namun masih perlu peningkatan keahlian dibidang penataan organisasi.

Hal ini dapat terlihat dalam pembentukan organisasi perangkat daerah haruslah dipahami lembaga yang melaksanakan fungsi staff dan lembaga yang melaksanakan fungsi lini, dapat dipahami bahwa fungsi staf adalah untuk mendukung pelaksanaan fungsi lini yang dilakukan oleh lembaga lain. Munculnya Biro Perekonomian dan Biro Sosial yang ada pada sekretariat daerah sebagai unsur staff namun fungsi dan tugasnya merupakan unsur lini sehingga menimbulkan tarik menarik kewenangan antara satker yang mempunyai fungsi sama di dinas-dinas. Akibat kurangnya pahaman tentang perbedaan fungsional diantara kedua lembaga tersebut, kemudian terjadi overlaping dan duplikatif diantara lembaga-lembaga tersebut.

Pembentukan Organisasi Perangkat Daerah baik amalgamasi dan poliferasi belum menitik beratkan pada beban tugas, cenderung masih menonjolkan nomenklatur berdasarkan sektoralisasi masing-masing bidang dan belum berorientasi pada penggabungan berdasarkan kesamaan fungsi dan tugas yang serumpun dari masing-masing bidang tersebut. Mungkin hal ini lebih bersifat taktis agar masing-masing lembaga yang dibentuk tidak kehilangan relasinya

dengan berbagai Departemen, sebab sering terjadi pelaksanaan program di daerah dari beberapa Departemen tertentu melihat kesamaan nomenklatur dengan Dinas yang ada di Daerah. Terlepas dari berbagai kekurangan yang ada, restrukturisasi yang dilakukan Provinsi Lampung mendapatkan perhatian yang khusus dari Bapak Gubernur, sebagaimana penjelasan Kepala Biro Organisasi :

”Gubernur menginstruksikan langsung untuk membentuk tim yang bertugas mengevaluasi dengan tenggang waktu sampai tahun 2010. Walaupun jumlah struktur yang ada sekarang belum melewati pola maksimal dari jumlah yang dibolehkan oleh peraturan pemerintah tersebut, namun kemungkinan besar rencana restrukturisasi setelah evaluasi akan menghasilkan struktur organisasi perangkat daerah yang lebih ramping lagi.”

Disamping Dinas dan Lembaga daerah baik dalam bentuk Badan ataupun Kantor, unit organisasi lain yang sangat berperan dalam mekanisme manajemen pemerintahan daerah adalah Sekretariat daerah. Secara koseptual Sekretariat Daerah memegang fungsi staf guna mendukung Kepala Daerah didalam melaksanakan tugasnya namun restrukturisasi yang dilakukan tidak menunjukkan upaya reposisi Sekretariat Daerah kedalam fungsi staf yang seharusnya menjadi fungsi utama lembaga yang bersangkutan. Adanya Biro Perekonomian, Biro Sosial dibawah asisten menunjukkan intervensi Sekretariat Daerah kedalam fungsi-fungsi lini yang seharusnya sepenuhnya dilakukan oleh dinas daerah.

Organisasi perangkat daerah yang dibentuk masih berdasarkan teori organisasi konvensional yang menekankan pada pembagian kerja (*division of labor*) yang didistribusi secara vertikal (*Vertically Operated*). Bentuk struktur yang dipilih adalah struktur yang tinggi, secara teoritik bentuk struktur yang tinggi cenderung memiliki herarkhi yang ketat dan tinggi, setiap level organisasi memiliki batasan kewenangan yang berjenjang sesuai distribusi yang diterimanya. Oleh karena itu ciri-ciri birokrasi yang kaku, herarkhis dan besar tidak dapat dihindari. Dalam mekanisme operasionalnya



bentuk struktur yang tinggi memiliki beberapa problem diantaranya problem komunikasi, motivasional dan biaya operasional yang tinggi.

Pedelegasian kewenangan yang seharusnya langsung diterima oleh Dinas dikatagorisasi dan didistribusikan dahulu ditingkat Asisten, sehingga secara langsung ataupun tidak telah mendorong terciptanya struktur yang tinggi. Dominasi dan sentralisasi kekuasaan berada pada herarkhi puncak, termasuk Sekretaris Daerah didalamnya.

#### **5.3.4 Faktor lingkungan**

Kebijakan penataan kelembagaan pemerintah daerah Provinsi Lampung dipengaruhi oleh lingkungan disekitarnya, adanya tarik menarik kepentingan yang pelakunya adalah aktor politik lokal dan birokrat itu sendiri adalah faktor yang dominan mempengaruhi kebijakan penataan perangkat daerah pada Pemerintah Provinsi Lampung. Adanya konsensus terlebih dahulu antara eksekutif dan legislatif sebelum dilakukannya pembahasan Raperda kebijakan restrukturisasi menjadi fasilitator bagi kepentingan politik legislatif untuk mengambil keuntungan dari kebijakan tersebut dengan memperjuangkan kepentingannya agar para birokrat yang memiliki sumbangsih bagi kepentingan partainya tetap pada posisi strategis di dalam struktur organisasi yang baru, bahkan mereka memperjuangkan birokrat yang belum mendapat jabatan di pemerintah daerah diharapkan setelah kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah mereka akan mendapatkan jabatan.

Demikian pula dengan para birokrat yang secara langsung bersinggungan dengan kebijakan restrukturisasi perangkat daerah akan mempertahankan struktur organisasi yang besar dan gemuk agar tidak kehilangan jabatan dengan berlindung kepada kepentingan pengembangan karier pegawai negeri sipil, sehingga struktur organisasi perangkat daerah yang besar dan gemuk tidak bisa terhindarkan.

Pemekaran organisasi perangkat daerah tidak semata-mata disebabkan interes birokrasi lokal, ditengah-tengah tingginya ketergantungan dana terhadap pusat, daerah memanfaatkan restrukturisasi sebagai strategi untuk menyerap dana dari pusat. Penetapan nomenklatur secara sektoral lebih diutamakan ketimbang jalinan fungsional diantara lembaga-lembaga yang digabungkan maupun dimekarkan. Pemekaran organisasi perangkat daerah beserta segala aksesnya diabaikan selama dapat menyerap dana dari pusat sebesar mungkin. Keadaan ini membawa implikasi terhadap peningkatan *over head cost* birokrasi setempat. Dana yang diserap dari pusat sebagian besar digunakan untuk membiayai mekanisme internal birokrasi, terutama belanja pegawai. Sedangkan alokasi anggaran untuk pelayanan publik cenderung kurang menjadi perhatian yang utama sehingga banyak keluhan tentang pelayanan publik yang semakin menurun, baik kuantitas maupun kualitasnya.

Kebijakan restrukturisasi mendapatkan apresiasi dari salah satu LSM yang ada di Lampung yaitu Forum Komunikasi Masyarakat Lampung (FKML) yang cenderung kritis terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah daerah termasuk dalam kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah, sebagaimana disampaikan sebagai berikut:

”Kebijakan restrukturisasi yang dilakukan pemerintah daerah menghasilkan lembaga yang tidak jauh berbeda dengan struktur sebelumnya bahkan lebih besar lagi, namun sudah adaitikad baik untuk menuju birokrasi yang lebih baik, dapat dilihat dari adanya kemajuan dalam memperbaiki birokrasi pelayanan pembayaran pajak kendaraan bermotor yang mendapat apresiasi yang baik dari masyarakat. Namun secara umum birokrasi yang ada pada pemerintah daerah masih terlalu panjang dan belum sejalan dengan visi yang diinginkan Gubernur.”

Meskipun struktur organisasi perangkat daerah masih belum ideal namun sudah ada upaya untuk mewujudkan *good governance*, berdasarkan hasil wawancara penulis dengan narasumber, dikatakan bahwa:

”Transparansi dan akuntabilitas Pemerintah Provinsi Lampung sudah terindikasi kearah yang lebih baik, kebijakan sudah mulai melibatkan masyarakat dan pihak swasta”.

Kondisi ini terlihat dengan adanya perbaikan pada bidang pelayanan perizinan dengan dibentuknya Sekretariat Unit Pelayanan Terpadu Perizinan yang menyatukan fungsi perizinan pada suatu badan sehingga memudahkan masyarakat untuk menyelesaikan administrasi perizinan dengan mendatangi satu tempat saja. Keterlibatan pihak swasta dapat diamati dalam program jangka panjang pembentukan Kota Baru dan Pembangunan Jembatan Selat Sunda yang merupakan program prioritas Bapak Gubernur.

Berdasarkan uraian diatas, dapat dikemukakan bahwa implementasi kebijakan restrukturisasi perangkat daerah Provinsi Lampung belum menghasilkan struktur organisasi perangkat daerah yang ideal, hemat struktur kaya fungsi dengan mempertimbangkan kewenangan pemerintah daerah, karakteristik, potensi, kebutuhan daerah, kemampuan keuangan daerah, ketersediaan sumberdaya aparatur yang mempunyai keahlian spesifik dan pengembangan pola kemitraan antar daerah serta pihak ketiga. Tujuan kebijakan restrukturisasi masih belum tercapai karena fokus perbaikan masih ditataran struktural belum memfokuskan pada *out put* yaitu peningkatan kinerja pemerintah daerah, di lain pihak adanya tarik menarik kepentingan antara kepentingan politik dan birokrasi lokal yang sangat dominan dalam kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah Provinsi Lampung. kondisi ini sejalan dengan apa yang dikatakan oleh Walter Williams bahwa kesenjangan tersebut sedikit banyak tergantung pada apa yang disebut sebagai "*implementation capacity*" yang tidak lain adalah kemampuan suatu organisasi/aktor untuk melaksanakan keputusan kebijakan (*policy decision*) sedemikian rupa sehingga tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan dalam dokumen formal kebijakan dapat dicapai (Wahab, 2008:61)

#### **5.4. Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi PP Nomor 41 tahun 2007 dalam restrukturisasi organisasi perangkat daerah provinsi Lampung**

Untuk menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi dalam penelitian ini, ada 5 (lima) faktor yang digunakan dalam menggambarkan keberhasilan dan kegagalan implementasi kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah. Beberapa faktor yang diidentifikasi mempengaruhi implementasi kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah di Provinsi Lampung adalah komunikasi, sumberdaya, disposisi, struktur birokrasi dan kondisi sosial politik.

##### **5.4.1 Komunikasi**

Komunikasi merupakan faktor yang sangat penting dalam implementasi kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah karena melalui komunikasi berbagai informasi yang berkaitan dengan kebijakan tersebut dapat diketahui oleh kelompok sasaran kebijakan. Pemahaman maksud dan tujuan kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah merupakan langkah awal di dalam keberhasilan implementasi kebijakan.

Dalam melakukan kebijakan restrukturisasi organisasi dilakukan sosialisasi awal, hal ini dapat diketahui dari hasil wawancara dengan Kepala Biro Organisasi sebagai berikut:

*“Pemerintah Provinsi Lampung melalui Biro Organisasi menyelenggarakan sosialisasi implementasi Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 2007 pada tanggal 27 dan 28 Oktober. Sosialisasi bertujuan memberikan informasi tentang penataan Organisasi Perangkat Daerah di lingkungan Pemerintah Provinsi Lampung berdasarkan PP no. 41/2007 dan memberikan pemahaman serta penyamaan persepsi tentang restrukturisasi organisasi. Sosialisasi diikuti oleh unsur Legislatif, Pejabat eselon II, III dan IV di lingkungan Pemerintah Provinsi Lampung. Bertindak sebagai nara sumber pada acara sosialisasi tersebut adalah narasumber dari Biro Organisasi dan Ditjen BAKD Departemen Dalam Negeri.*



Namun komunikasi yang dilakukan belum optimal karena pemahaman yang ada pada peserta masih kurang, hal ini dapat dilihat dari hasil wawancara dengan salah satu peserta sosialisasi, sebagai berikut :

*“yang kami pahami dari mengikuti sosialisasi tersebut hanya sebatas mengetahui adanya aturan baru tentang struktur organisasi pemerintah daerah, selebihnya hanya formalitas saja, tidak dihasilkan rekomendasi dan ide-ide untuk mendukung kebijakan restrukturisasi organisasi”.*

Agar kebijakan yang ditetapkan dapat diimplementasikan tidak cukup hanya dilengkapi dengan peraturan pelaksanaan, tetapi muatan materi dari kebijakan tersebut juga harus dipahami. Agar muatan materi kebijakan dapat dipahami maka perlu diinternalisasikan kepada seluruh stakeholder dalam hal ini seluruh SKPD pada semua level, sehingga mereka memahami tujuan dan isi dari kebijakan yang ditetapkan.

Biro Organisasi Setda Provinsi selaku koordinator dalam pelaksanaan restrukturisasi organisasi melakukan komunikasi dengan melakukan sosialisasi sejak Rancangan Perda disusun yaitu dalam bentuk menerima saran dan masukan sebelum disampaikan kepada DPRD. Namun sosialisasi yang dilakukan dirasakan belum secara optimal dilakukan oleh Provinsi Lampung, sebagaimana disampaikan oleh Kabag Kelembagaan Biro Organisasi setda Provinsi Lampung berikut:

*“pada saat penyusunan Rancangan Perda memang perwakilan SKPD dilibatkan, namun dikarenakan yang terlibat pembahasan Rancangan Perda dengan Dewan sangat terbatas maka perlu dilakukan sosialisasi setelah perda ditetapkan, namun sosialisasi terhadap Perda Nomor 9, 10, 11, 12 tahun 2007 tentang organisasi Perangkat daerah belum dapat dilakukan, Biro Organisasi hanya membagikan Perda yang mengatur tentang Organisasi Perangkat Daerah kepada seluruh SKPD, selanjutnya melakukan pemahaman sendiri terkait materi tentang kebijakan penataan organisasi perangkat daerah”.*

Sosialisasi yang dilakukan oleh Biro Organisasi Setda Provinsi baru sebatas pada mengenalkan kepada SKPD bahwa ada peraturan baru yang akan di implementasikan pada penataan organisasi perangkat daerah kepada SKPD yang ada. Seharusnya sosialisasi yang efektif melibatkan semua pihak, seperti akademisi, LSM dan *stakeholder*, yang difasilitasi dalam bentuk seminar atau lokakarya sehingga diperoleh pemahaman dan munculnya masukan atau ide yang dapat bermanfaat bagi kebijakan tersebut.

Pendapat yang sama disampaikan pula oleh responden sebagai pejabat struktural di lingkungan pemerintah Provinsi Lampung, sebagaimana hasil wawancara sebagai berikut:

*“Sosialisasi tentang Perda Organisasi Perangkat Daerah belum dilakukan secara menyeluruh, bagian tata usaha saja yang dapat copy-an perda itu”.*

Berdasarkan kondisi tersebut diatas, dapat dikatakan bahwa sosialisasi terhadap kebijakan restrukturisasi organisasi belum secara optimal dilakukan baik dari jangkauan pelaksanaan maupun pihak-pihak yang dilibatkan.

Dalam Implementasi kebijakan restrukturisasi organisasi di Provinsi Lampung dimana petunjuk pelaksanaan dari kebijakan restrukturisasi organisasi banyak yang belum disusun sehingga komunikasi beberapa SKPD agak terhambat yang mengakibatkan interpretasi terhadap kebijakan berbeda-beda sesuai dengan pandangan mereka sendiri, sebagaimana disampaikan oleh responden pada sekretariat daerah provinsi. Problem antar SKPD dapat terjadi karena instruksi yang tidak jelas dan hubungan yang tidak harmonis antar pejabat, disampaikan pada wawancara dengan Biro Tata Pemerintahan Umum, bahwa:

*“adanya konflik yang terjadi setelah Biro Pemerintahan di pecah menjadi 2 yaitu Biro Tata Pemerintahan Umum dan Biro Otonomi Daerah (yang tadinya hanya Bagian Otda), yaitu mengenai program Mitra Praja Utama yang dianggap*

*seharusnya dikelola oleh Biro Tapum namun sekarang dikelola oleh Biro Otda, sehingga mengurangi anggaran dan kegiatan yang ada di Biro Tapum”.*

Dalam hal ini komunikasi diperlukan untuk menghindari terjadinya tumpang tindih dalam penyusunan program dan kegiatan. Kondisi yang dialami oleh Biro Tapum dan Otda terjadi karena komunikasi dan koordinasi antar SKPD belum dilakukan secara optimal sehingga sinkronisasi program dan kegiatan juga tidak berjalan optimal.

*Overlapping* antar SKPD masih sering terjadi, terutama pada bidang teknis yang fungsinya pun ada pada sekretariat daerah, untuk itu implementasi yang efektif akan dapat dicapai apabila para pelaksana mengetahui apa yang menjadi tujuan yang hendak dicapai dalam implementasi kebijakan tersebut. Tujuan tersebut dapat diketahui dan dipahami apabila komunikasi dilakukan secara efektif. Dengan komunikasi yang baik maka pada akhirnya koordinasi yang efektif juga dapat dicapai.

Permasalahan lain yang ditemui penulis dari hasil wawancara dengan Kepala Biro Organisasi adalah bahwa:

*”ego sektoral SKPD pada umumnya masih tinggi sehingga menghambat pelaksanaan koordinasi yang efektif, bahkan koordinasi agak sulit dilakukan karena masing-masing memiliki persepsi berbeda”.*

Untuk itu Biro Organisasi sebagai *leading sector* penataan kelembagaan organisasi perangkat daerah akan melakukan pertemuan-pertemuan yang diikuti oleh beberapa SKPD untuk melakukan koordinasi yang nantinya menghasilkan masukan sebagai bahan evaluasi kebijakan yang nantinya akan dilakukan.

#### **5.4.2 Sumber Daya**

Aspek ketersediaan sumber daya ikut menjadi pertimbangan Provinsi Lampung pada saat menentukan jumlah dan jenis organisasi

perangkat yang dibentuk. Provinsi Lampung memiliki sumber daya aparatur sejumlah 8.865 orang. Dengan jumlah tenaga fungsional 980 orang, dilihat dari komposisinya pegawai struktural lebih banyak, dilihat dari konteks restrukturisasi lembaga perangkat daerah dengan komposisi jumlah pegawai negeri sipil yang ada nampaknya penempatan pegawai dalam struktur organisasi yang baru dibentuk tidaklah menjadi masalah, dalam arti bahwa struktur baru masih mampu menyerap pegawai yang ada, sesuai dengan pernyataan Kepala Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Lampung bahwa :

*” jumlah pegawai yang ada lebih dari cukup dan dengan komposisi pegawai seperti itu struktur baru masih mampu menyerap pegawai yang ada”*.

Jumlah keseluruhan sumber daya aparatur dilihat dari tingkat pendidikan dan golongan nampak dalam tabel sebagai berikut :

**Tabel 5.9**  
Jumlah Pegawai Negeri Sipil Provinsi Lampung  
Berdasarkan Golongan

No.	Golongan	Jumlah	
		CPNS	PNS
1.	Golongan IV		645
2.	Golongan III	244	4815
3.	Golongan II	649	2153
4.	Golongan I	102	257
		995	7870
<b>Jumlah total</b>			<b>8865</b>

Sumber: BKD Provinsi Lampung



**Tabel 5.10**  
**Jumlah Pegawai Negeri Sipil Provinsi Lampung**  
**Berdasarkan Tingkat Pendidikan**

Pendidikan	CPNS		CPNS Total	PNS		PNS Total	Grand Total
	L	P		L	P		
01. SD Sederajat	34	5	39	278	43	321	360
02. SLTP UMUM	55	9	64	223	37	260	324
03. SLTP KEJURUAN	1		1	34	12	46	47
04. SLTA UMUM	227	108	335	1274	659	1933	2268
05. SLTA KEJURUAN	102	32	134	1130	509	1639	1773
06. SLTA KEGURUAN	2		2	7	9	16	18
07. SLTA KEJURUAN 4 TH		1	1	1	1	2	3
08. DIPLOMA I	4	2	6	36	19	55	61
09. DIPLOMA II				20	10	30	30
10. SARJANA MUDA	3	1	4	56	36	92	96
11. DIPLOMA III	42	121	163	292	399	691	854
12. DIPLOMA IV	1		1	23	22	45	46
13. SARJANA	120	119	239	1435	942	2377	2616
14. AKTA IV PENDIDIKAN		3	3		4	4	7
15. SPESIALIS I	2	1	3	39	7	46	49
17. AKTA IV BID PENDIDIKAN				1		1	1
18. PASCA SARJANA				215	94	309	309
19. DOKTOR				2		2	2
20. PASCA SARJANA					1	1	1
<b>Grand Total</b>	<b>593</b>	<b>402</b>	<b>995</b>	<b>5066</b>	<b>2804</b>	<b>7870</b>	<b>8865</b>

Sumber: BKD Provinsi Lampung

Dalam kedua tabel diatas nampak bahwa jumlah pegawai terbanyak berada dalam golongan III, sedangkan dilihat dari tingkat pendidikan, mayoritas pegawai berpendidikan SLTA dan Sarjana. Menurut Kepala Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Lampung:

*”para pegawai yang tingkat pendidikan SI dan Diploma/ Akademi mayoritas berlatar belakang disiplin Ilmu Administrasi/Manajemen atau Ilmu sosial lainnya yang bersifat umum, oleh karena itu sekalipun secara kuantitas jumlah pegawai mencukupi dibanding beban tugas yang ada, namun untuk bidang tugas yang memerlukan spesifikasi khusus, seperti pertambangan, pekerjaan umum, tenaga medis masih dirasa kurang. Meskipun tenaga teknis dimaksud masih kurang namun saat restrukturisasi organisasi, pemerintah daerah tidak mengalami kesulitan untuk mengisi jabatan dalam bidang-bidang yang memerlukan keahlian khusus tersebut”.*

Di tengah kurangnya tenaga yang memiliki keahlian spesifik, sistem pendidikan pegawai masih belum berorientasi pada pemenuhan kebutuhan itu. Pendidikan pegawai yang selama ini rutin dilakukan, seperti Diklat Pim Tk. II, III, IV, ditujukan untuk memenuhi persyaratan administratif bagi kenaikan jabatan atau pangkat pegawai. Diluar jenis pendidikan rutin kepegawaian, kadang ada tawaran pelatihan untuk bidang-bidang tertentu dari pemerintah pusat, terutama Departemen Dalam Negeri atau Departemen teknis lainnya. Namun pelaksanaan biasanya mendadak dan biaya dibebankan pada peserta dari daerah, oleh karena itu sulit bagi daerah untuk mengirimkan peserta, mengingat biaya yang diperlukan tidak tercantum dalam APBD yang sedang berjalan. Keadaan ini memberikan gambaran bahwa diluar pendidikan rutin kepegawaian yang bersifat administratif sebenarnya tidak ada perencanaan sistematis tentang pendidikan/pelatihan pegawai baik dari pemerintah daerah ataupun pusat, terlebih pelatihan untuk bidang teknis yang bersifat spesifik, seperti pertambangan, pekerjaan umum dan sebagainya, padahal pelatihan dibidang itu yang sangat dibutuhkan daerah.

Dalam perkembangan lebih lanjut Kepala Badan Kepegawaian daerah Provinsi Lampung menjelaskan :

*”untuk menanggulangi permasalahan tersebut maka di fokuskan dalam proses pengadaan pegawai diutamakan pada penerimaan pegawai yang memiliki keahlian teknis yang spesifik dibandingkan dengan lulusan administrasi/manajemen atau ilmu sosial lainnya, dengan tujuan meningkatkan profesionalisme kerja, yang nantinya akan berpengaruh terhadap kualitas layanan yang diberikan aparatur di bidang yang bersangkutan.”*

Jika diamati, jumlah Pegawai Negeri Sipil yang ada pada Pemerintah Provinsi Lampung ditinjau dari aspek kuantitas dianggap lebih dari cukup tidak perlu adanya penambahan pegawai baru, namun disisi lain terdapat kesenjangan pesebaran pegawai antar unit, di beberapa unit jumlah pegawai melebihi kebutuhan, namun di beberapa unit yang lain justru masih kurang.

Berkaitan dengan ketersediaan sumber daya dalam organisasi, Cushway dan Derek Lodge, menyampaikan bahwa terdapat juga faktor yang perlu diperhatikan begitu misi dan strategi yang jelas telah ditetapkan. Dari ketiga faktor tersebut salah satu diantaranya adalah sumber daya manusia. Dikatakan bahwa sumber daya inti setiap organisasi adalah sumber daya manusia. Sumber daya yang lain akan tetap seperti semula tanpa adanya campur tangan manusia. Bahkan sumber daya manusia seringkali menjadi unsur dominan yang menentukan struktur dan proses organisasi. Seringkali struktur dan proses yang disusun menurut teori paling logis diubah demi menyesuaikan dengan sumber daya manusia yang ada.

Sejalan dengan Cushway, Gailbraith dalam Toha (2008) juga mengatakan bahwa setiap upaya menata ataupun menyusun organisasi, menurut Gailbraith perlu dilakukan tiga langkah. Langkah ketiga atau terakhir yang perlu dilakukan adalah menentukan siapa pejabat yang akan diangkat untuk menduduki jabatan yang tersedia.

Dalam melakukan pengangkatan pejabat dalam jabatan tidak hanya dipengaruhi oleh latar belakang pendidikan dan keahlian pegawai pada bidang tersebut namun faktor subyektifitas pimpinan dalam pengangkatan pejabat mengalahkan pertimbangan profesionalisme dalam pelaksanaan kerja, masih ada jabatan-jabatan teknis yang diisi oleh pejabat yang memiliki keahlian bukan pada bidang tugasnya.

Persyaratan formal dalam menempatkan pegawai pada jabatan tertentu adalah eselon pegawai yang bersangkutan. Menurut penjelasan Kepala BKD Provinsi Lampung:

*”seluruh formasi jabatan yang ada diisi oleh pegawai yang eselonnya sudah memenuhi syarat. ”*

Dapat diamati jumlah eselon pada perangkat daerah Provinsi Lampung sebagaiberikut:

**Tabel 5.11**  
Eselonisasi Perangkat Daerah Provinsi Lampung  
berdasarkan PP Nomor 41 Tahun 2007

No.	Unit Kerja	Eselonisasi							Jml
		<i>Ib</i>	<i>IIa</i>	<i>IIb</i>	<i>IIIa</i>	<i>IIIb</i>	<i>IVa</i>	<i>IVb</i>	
1	Sekretariat Daerah	1	4	12	48	-	144	-	209
2	Sekretariat DPRD	-	1	-	4	-	12	-	17
3	Dinas-Dinas Daerah	-	18	-	99	-	297	-	414
4	Lembaga Teknis Daerah	-	12	2	67	7	164	-	252
	Lembaga Lain	-	-	6	25	-	47	-	78
6	Staf ahli	-	5	-	-	-	-	-	5
	<b>Jumlah</b>	<b>1</b>	<b>40</b>	<b>20</b>	<b>234</b>	<b>7</b>	<b>664</b>		<b>975</b>

Sumber data : Biro Organisasi Setda Provinsi Lampung Tahun 2009.

Dalam tabel diatas nampak jumlah jabatan sebanyak 975 jabatan, menurut Kepala badan Kepegawaian Daerah jabatan tersebut kesemuanya sudah dapat terisi, hanya sebagian kecil saja yang belum terisi pada eselon III dan IV dikarenakan pejabat yang lama pensiun atau meninggal dunia. Terlepas dari eselonisasi dan kesesuaian bidang keahlian sebagai persyaratan formal pengisian jabatan, didalam realitasnya pengisian jabatan disinyalir sarat dengan nuansa nepotisme. Menurut beberapa responden dari kalangan anggota DPRD:

*“banyak jabatan-jabatan strategis di lingkungan Provinsi, seperti: Kepala Dinas Pendapatan Daerah; Kepala Badan Kepegawaian Daerah; Inspektorat; dan eselon II lainnya diberikan kepada kolega Gubernur sebagai balasan atas dukungannya dalam pencalonan dahulu. Kedekatan dengan Gubernur, ikatan persaudaraan, dan asal kampung halaman menjadi pertimbangan yang mengalahkan profesionalisme”.*

Sedangkan mengenai dukungan sarana dan prasarana, secara umum di lingkungan Pemerintah Provinsi Lampung dapat dikatakan memadai, bahkan dapat dikatakan lebih dari cukup, seperti penjelasan kepala Biro Perlengkapan Setda Provinsi Lampung berikut:

*“Sarana dan prasarana yang dimiliki oleh Pemerintah Provinsi Lampung lebih dari cukup, bahkan teknologi informasi sudah mulai dikembangkan.”*



Selain daya dukung sumber daya aparatur sebagaimana telah diuraikan di atas, faktor lain yang sangat menentukan mekanisme organisasi birokrasi adalah daya dukung keuangan, sebab bangun struktur organisasi yang telah dirumuskan pada akhirnya memerlukan dukungan dana. Secara rinci sumber pendapatan dan pengeluaran keuangan daerah digambarkan dalam tabel sebagai berikut:



**Tabel 5.12**  
**Pendapatan dan Pengeluaran daerah Tahun 2007-2010**

No	Keterangan	Sesudah Implementasi Kebijakan Restrukturisasi Organisasi			Sebelum Implementasi Kebijakan Restrukturisasi Organisasi
		2010	2009	2008	2007
<b>1</b>	<b>PENDAPATAN</b>				
a	<b>Pendapatan Asli daerah</b>	<b>1.20.250.461.479</b>	<b>812,086,712,989</b>	<b>812,843,445,390</b>	<b>589,551,294,400</b>
-	Pendapatan pajak daerah	835,310,800,000	683,970,800	669,510,000,000	490,630,000,000
-	Hasil Retribusi daerah	6,131,012,500	76,393,766,500	75,914,587,900	68,822,859,500
-	Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan	13,256,302,799	11,958,810,389	11,282,194,900	9,619,942,900
-	Lain-lain Pendapatan Asli daerah yang sah	165,552,346,180	39,763,336,100	56,136,662,590	20,478,492,000
b	<b>Dana perimbangan Bagi Hasil pajak/Hasil bukan pajak</b>	<b>934,379,501,449</b>	<b>833,217,880,000</b>	<b>790,692,610,000</b>	<b>672,630,170,000</b>
-	DAU	263,057,492,449	164,696,210,000	197,430,680,000	162,974,170,000
-	DAK	643,748,209,000	628,505,670,000	570,533,930,000	509,656,000,000
-	DAK	27,573,800,000	40,016,000,000	22,728,000,000	
c	<b>Lain-lain Pendapatan Yang sah</b>	<b>85,772,761,141</b>	<b>52,478,744,000</b>	<b>19,829,992,000</b>	
	<b>JUMLAH PENDAPATAN</b>	<b>2,040,402,724,069</b>	<b>1,697,783,336,989</b>	<b>1,623,366,047,390</b>	<b>1,262,181,464,400</b>
<b>2</b>	<b>BELANJA</b>				
a	<b>Belanja tidak langsung</b>	<b>1,036,746,936,907</b>	<b>1,048,778,371,428</b>	<b>1.115.448.021.719,99</b>	<b>788,308,130,495</b>
1	Belanja Pegawai	449,917,292,700	418,928,652,256	350.529.322.413,67 (naik 25% dari sebelum implementasi kebijakan restrukturisasi organisasi)	279,098,919,870
2	Belanja Bunga	0	0	163,750,000,000	102,410,000,000
3	Belanja Subsidi	0	0		379,397,000,000
4	Belanja Hibah	41,642,650,000	35,419,000,000		10,000,000,000
5	Belanja Bantuan Sosial	105,328,603,207	123,575,000,000	146,840,250,000	17,402,210,625

6	Belanja Bagi Hasil	393,000,000,000	416,530,000,000	427,110,850,035		
7	Belanja Bantuan Keuangan	19,500,000,000	23,000,000,000	3,395,000,000		
8	Belanja Tidak Terduga	27,358,391,000	31,325,719,172	23.822.599.271,32		
<b>b</b>	<b>Belanja langsung</b>	<b>1,078,607,166,798</b>	<b>841,346,183,390</b>	<b>688,237,763,750</b>		<b>767,291,869,505</b>
	Belanja Pegawai			85,329,117,950		119,594,708,355
	Belanja barang dan jasa			389,960,827,050		345,096,307,395
	Belanja Modal			212,947,818,750		302,600,853,755
	<b>JUMLAH BELANJA</b>	<b>2,115,354,103,705</b>	<b>1,890,124,554,818</b>	<b>1.803.685.785.469,99</b>		<b>1,555,600,000,000</b>
	<b>DEFISIT</b>	<b>-74,951,379,636</b>	<b>-192,341,217,829</b>	<b>-180.319.738.079,99</b>		<b>-293,418,535,600</b>

Sumber : Biro Keuangan Setda Prov. Lampung

Dalam tabel diatas bahwa sejak tahun 2007 pendapatan asli daerah Provinsi Lampung lebih kecil dari dibanding pendapatan yang berasal dari pemerintah dan atau instansi yang lebih tinggi. Hal ini berarti bahwa sejak sebelum restrukturisasi dilakukan, sumber dana yang digunakan untuk membiayai mekanisme birokrasi setempat sebagian besar berasal dari pemerintah pusat. Tahun 2008 dana dari pemerintah pusat berupa dana perimbangan meningkat lebih besar di banding tahun sebelumnya, sumber dana terbesar berasal dari pajak daerah, selain DAU pada tahun ini mulai masuk pula DAK . Sementara kenaikan pendapatan asli daerah juga ikut meningkat secara signifikan. Dalam perkembangan selanjutnya (2009), sumber dana dari pemerintah pusat berupa dana perimbangan menunjukkan peningkatan sumber dana terbesar berasal dari dana perimbangan. Sumber pendapatan dari dana perimbangan mencapai 49,6 % dari total anggaran, sedangkan pendapatan daerah 47,8% dari total anggaran. Dalam tahun berikutnya (2010) sumber dana dari pemerintah pusat berupa dana perimbangan ini menunjukkan peningkatan, begitu pula dengan pendapatan asli daerah yang naik secara signifikan.

Kondisi sumber pendapatan daerah sebagaimana digambarkan diatas, menunjukkan ketergantungan daerah yang sangat tinggi terhadap pemerintah pusat didalam membiayai mekanisme birokrasinya. Ditengah-tengah ketergantungan dana yang sangat kuat terhadap pusat, dalam menyikapi keadaan ini akhirnya daerah menggunakan restrukturisasi sebagai strategi untuk menyerap dana pusat sebesar mungkin. Pemekaran jumlah organisasi perangkat daerah dengan segala eksekusinya diabaikan selama dapat menyerap dana dari pusat.

Dilihat dari sisi pengeluaran, sekalipun perbedaannya kecil namun pada tahun 2007 pengeluaran untuk pembangunan masih lebih besar dibanding belanja rutin. Tahun 2008 belanja pegawai naik secara signifikan sebesar 25% dari tahun sebelum diimplementasikannya



kebijakan restrukturisasi organisasi dan masih lebih kecil dari belanja pembangunan. Alokasi terbesar belanja rutin ini ditujukan untuk belanja pegawai. Dalam tahun berikutnya anggaran belanja pegawai naik 19% dari tahun sebelumnya dan belanja pembangunan pun ikut naik mengikuti kenaikan pendapatan daerah yang naik secara signifikan. Demikian pula dengan tahun berikutnya (2010) kenaikan belanja pegawai naik 11% dari tahun sebelumnya. Keadaan ini mengindikasikan bahwa restrukturisasi organisasi membawa implikasi terhadap peningkatan *over head cost* birokrasi pemerintah Provinsi Lampung.

### 5.4.3 Struktur Birokrasi

Birokrasi sebagai penyelenggara pemerintahan sangat berperan dalam menentukan keefektifan implementasi kebijakan. Birokrasi tersebut mencakup aspek struktur organisasi, pembagian kewenangan dan koordinasi yaitu hubungan antar unit dalam organisasi yang bersangkutan dan hubungan dengan organisasi luar. Birokrasi ini penting supaya tidak terjadi duplikasi, dan petunjuk pelaksanaan atau prosedur operasi kerja dibuat sehingga tidak menyulitkan aparat pelaksana. Dua karakteristik utama dari birokrasi yaitu Standard Operational Procedure(SOP) dan fragmentasi. Berdasarkan hasil wawancara dengan Kabag Kelembagaan Biro Organisasi Setda Provinsi Lampung sebagai berikut:

*“Belum ada juklak atau petunjuk teknis (SOP) yang dibuat oleh Biro Organisasi dalam hal restrukturisasi organisasi, kami masih mengacu kepada PP 41 Tahun 2007 itu saja”.*

Provinsi Lampung dalam menjalankan kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah secara resmi Biro Organisasi tidak memiliki SOP. Kebijakan restrukturisasi organisasi yang dilakukan dengan menggunakan panduan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah. Untuk memberikan petunjuk langkah-langkah pelaksanaan restrukturisasi organisasi perangkat daerah tata-cara ini tidak tertulis (formil), melainkan hanya disampaikan secara

lisan dalam rapat Tim. Cara pelaksanaan kebijakan restrukturisasi organisasi dilakukan dengan konvensi/kesepakatan bersama.

Koordinasi yang dilakukan dengan SKPD yang ada untuk mendukung kebijakan restrukturisasi organisasi juga dilakukan oleh Biro Organisasi sebagaimana hasil wawancara dengan Kepala Biro Organisasi Setda Provinsi Lampung sebagai berikut:

*“Puncak koordinasi kebijakan restrukturisasi organisasi berada pada biro organisasi, SKPD hanya diminta masukan dan saran saja terkait dengan proses restrukturisasi organisasi”*

Kondisi yang ada adalah karena masing-masing SKPD merasa memiliki kewenangan maka mendorong mereka untuk menghindari koordinasi, padahal penyebaran wewenang untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan yang kompleks membutuhkan koordinasi yang efektif agar sinergitas pelaksanaan tugas dapat diwujudkan. Sehingga untuk memecahkan permasalahan tersebut perlunya disusun SOP sebagai acuan dalam pelaksanaan tugas organisasi yang kompleks dan beragam. Koordinasi yang dilakukan pun masih perlu ditingkatkan agar dapat dihasilkan struktur organisasi yang lebih efisien.

#### **5.4.4 Disposisi**

Faktor disposisi merupakan salah-satu faktor yang mempunyai konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Sikap dari para pelaksana implementator dapat digambarkan pada hasil wawancara dengan salah satu pejabat struktural di lingkungan Pemerintah Provinsi Lampung sebagai berikut :

*“struktur baru yang ada sekarang mendukung pengembangan karier PNS dikarenakan banyak rekan-rekan yang mendapatkan promosi jabatan setelah struktur ini diterapkan”.*

Dari hasil wawancara dapat diketahui adanya sikap penerimaan dari agen pelaksana kebijakan sehingga pelaksanaan kebijakan restrukturisasi organisasi mendapat dukungan oleh para implementator.

Hal lain yang merupakan faktor disposisi adalah insentif, yang merupakan salah-satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah sikap para pelaksana kebijakan dengan memanipulasi insentif. Pada dasarnya orang bergerak berdasarkan kepentingan dirinya sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana menjalankan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi atau organisasi.

Dalam implementasi kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah Biro Organisasi selaku *leading sector* yang merupakan tupoksi dari Bagian Kelembagaan Biro Organisasi, telah menugaskan orang-orang yang kompeten pada bidang organisasi, sebagaimana dijelaskan Kepala Biro Organisasi Bapak Agus Salim :

*“dalam melakukan implementasi kebijakan restrukturisasi organisasi, kami telah menempatkan pejabat yang kompeten dalam menyiapkan bahan perumusan kebijakan umum Pemerintahan Daerah bidang Kelembagaan, Bapak Winarno sebagai Kepala Bagian Kelembagaan dengan latar belakang pendidikan S2 Manajemen, beserta staf ada juga yang sudah S2, dirasa cukup untuk tugas tersebut”.*

Anggota Tim Perumus pun merupakan orang-orang yang dipilih dan dianggap kompeten dan dapat memberikan ide, masukan dan saran bagi kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah.

Berkaitan dengan insentif, Kepala Biro Organisasi menjelaskan bahwa:

*“dalam program penataan kelembagaan telah dialokasikan anggaran yang pos anggarannya berada pada Biro Organisasi Setda Provinsi, dan para anggota tim mendapatkan insentif yang di sebut honor tim yang besarnya disesuaikan dengan peraturan yang berlaku”.*

Dukungan yang diberikan pimpinan dalam mengapresiasi kebijakan restruktursiasi organisasi perangkat daerah juga cukup besar,

dapat dilihat dari hasil wawancara dengan Kepala Biro Organisasi sebagai berikut:

*“Gubernur secara langsung menginstruksikan kepada Sekretaris Daerah untuk membentuk Tim Evaluasi dan menyerahkan hasilnya setelah berjalan 3 tahun”.*

Dapat dilihat dari uraian diatas faktor disposisi sangat mendukung pelaksanaan kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah pada Pemerintah Provinsi Lampung.

#### **5.4.5 Sosial Politik**

Lingkungan eksternal turut mendorong sejauh mana keberhasilan kebijakan publik. Lingkungan sosial dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi sumber masalah dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya implementasi kebijakan mensyaratkan kondisi lingkungan eksternal yang kondusif, sebagaimana hasil wawancara dengan kepala Biro Organisasi Setda Prov. Lampung sebagai berikut:

*“Kondisi sosial dan politik juga mempengaruhi kebijakan restrukturisasi organisasi, adanya tarik menarik kepentingan tidak bisa dipungkiri dalam pembahasan raperda”.*

Pemerintah Provinsi Lampung dalam mengimplementasikan kebijakan restrukturisasi melibatkan *stakeholder* yaitu DPRD. Dalam pembentukan organisasi perangkat daerah, DPRD memegang peranan penting, sebab seluruh rumusan organisasi perangkat daerah pada akhirnya harus ditetapkan dalam bentuk peraturan daerah oleh lembaga politik tersebut. Tingkat pendidikan, pengetahuan dan pemahaman para anggota DPRD tentang keorganisasian birokrasi akan mewarnai bentuk organisasi yang dihasilkan. Secara teknis, tingkat pendidikan dan pemahaman para anggota DPRD tentang keorganisasian birokrasi ini mempengaruhi waktu pembahasan di lembaga legislatif tersebut. Pada kasus Provinsi Lampung, selain para pejabat yang berada di lingkungan Sekretariat daerah para anggota DPRD dari komisi yang menangani bidang pemerintahan dan



perwakilan tiap fraksi dilibatkan dalam sebagai anggota tim perumus, sebagaimana penjelasan nara sumber dari Biro Organisasi :

*”para anggota DPRD ini dilibatkan sejak awal dalam perumusan struktur organisasi lebih bersifat taktis, sebab rumusan yang dihasilkan tim pada akhirnya harus ditetapkan dalam perda oleh DPRD, dengan melibatkan mereka dari awal diharapkan berbagai perdebatan terjadi pada perumusan, sehingga tidak mendapat hambatan pada saat pengesahan di sidang pleno,”*

Dalam rancangan peraturan daerah tentang organisasi perangkat daerah dibahas dalam empat kali pertemuan, kemudian disahkan sebagai peraturan daerah.

Salah seorang anggota DPRD sebagai narasumber menyatakan:

*”bahwa didalam pembahasan hampir tidak terjadi perdebatan yang substansial, ada pertanyaan dari beberapa orang anggota, cuma pertanyaan tersebut hanya menyangkut nomenklatur suatu lembaga”.*

Dengan demikian rumusan yang diusulkan eksekutif dapat disetujui dengan cepat oleh DPRD. Menurut beberapa anggota DPRD yang menjadi responden, hal ini terjadi karena mayoritas anggota DPRD kurang memiliki pengetahuan dan pengalaman yang cukup tentang keorganisasian birokrasi, tingkat pendidikan mereka relatif lebih rendah dari eksekutif, sehingga tidak dapat mengimbangi wawasan yang dimiliki eksekutif, terlebih-lebih eksekutif sering mengajukan alasan-alasan yang berlandung dibalik peraturan pemerintah pusat yang lebih tinggi.

Disamping hal itu semua, yang menjadi temuan penulis bahwa sebelum kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah dibahas dan disahkan menjadi perda, telah terjadi konsensus antara eksekutif dan legislatif pada kebijakan ini. Dapat dimaklumi bahwa kebijakan restrukturisasi organisasi merupakan kebijakan yang strategis dan melibatkan kelompok-kelompok kepentingan. Adanya tawar-menawar antara eksekutif dan legislatif di luar sidang pembahasan dalam pembentukan suatu perda demikian pula dalam pelaksanaan kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah Provinsi Lampung.

Kesepakatan yang terjadi ini lebih cenderung kepada "siapa mendapat apa". Dapat dijelaskan dengan kata lain ada kepentingan politik yang mempengaruhi kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah, dapat dijelaskan dengan istilah "pejabat orangnya siapa?"

Disisi lain bukan hanya legislatif yang memiliki kepentingan dalam kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah, kepentingan eksekutif pun ikut mewarnai bentuk struktur organisasi perangkat daerah yang dibentuk. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 yang menginginkan struktur organisasi perangkat daerah yang lebih ramping dengan tujuan untuk menciptakan postur organisasi agar menjadi lebih proporsional sesuai dengan visi dan misi yang diembannya, sehingga dapat lebih meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan produktivitas aparatur, belum dapat diwujudkan karena cara pandang eksekutif dalam memandang pengembangan karier PNS akan terhambat jika struktur organisasi yang ramping.

Keadaan tersebut sesuai dengan pendapat Morgan (dalam Parsons,1991) menjelaskan konflik dan perebutan kekuasaan yang terjadi di dalam dan disekitar organisasi menyebabkan kebijakan diimplementasikan dengan cara yang berbeda-beda. Kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah yang dilakukan oleh pemerintah Provinsi Lampung mendapatkan apresiasi dari masyarakat, sebagai mana hasil wawancara dengan salah satu LSM sebagai berikut:

*"Masyarakat menanti suatu terobosan pewujudan birokrasi yang mudah dan murah, terutama dalam bidang pelayanan, dan perizinan".*

Banyak tulisan-tulisan dalam bentuk makalah yang dimuat dalam media massa yang membahas kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah beserta ide-ide dan masukan bagi pemerintah daerah dalam memperbaiki kebijakan restrukturisasi organisasi.

## BAB 6

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### 6.1 Kesimpulan

1. Implementasi kebijakan restrukturisasi organisasi Pemerintah Provinsi Lampung adalah sebagai berikut:
  - a. Struktur organisasi yang dihasilkan yaitu organisasi perangkat daerah yang lebih besar dan gemuk dibandingkan struktur yang lama dan belum sesuai dengan tujuan implementasi kebijakan restrukturisasi organisasi, yaitu menghasilkan struktur organisasi perangkat daerah yang ideal, hemat struktur kaya fungsi dengan mempertimbangkan kewenangan pemerintah yang dimiliki oleh daerah, karakteristik, potensi, kebutuhan daerah, kemampuan keuangan daerah, ketersediaan sumber daya aparatur dan pengembangan pola kemitraanantar daerah serta pihak ketiga.
  - b. Adanya keinginan kelompok target yaitu para PNS untuk mempertahankan organisasi yang besar dan gemuk dengan alasan kepentingan pengembangan karier Pegawai Negeri Sipil.
  - c. Organisasi yang menjadi *leading sector* implementasi kebijakan restrukturisasi organisasi belum menghasilkan rumusan yang ideal tentang besaran organisasi yang dibutuhkan dikarenakan terbatasnya sumberdaya manusia yang kompeten dalam analisis kebutuhan organisasi.
  - d. Kelompok kepentingan baik para birokrat maupun aktor politik lokal dominan mempengaruhi implementasi kebijakan restrukturisasi organisasi sehingga kebijakan yang diambil tidak ideal.
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah di provinsi Lampung adalah sebagai berikut:
  - a. Faktor komunikasi dan koordinasi dalam implementasi kebijakan mempunyai peranan penting. Proses komunikasi dan koordinasi dalam implementasi kebijakan telah dilakukan namun belum maksimal

sehingga belum mendukung suksesnya implementasi kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah.

- b. Faktor sumberdaya seperti sumberdaya manusia belum mendukung suksesnya implementasi kebijakan restrukturisasi organisasi dapat dilihat dari kurangnya tenaga yang memiliki keahlian spesifik dan sistim pendidikan pegawai masih belum berorientasi pada pemenuhan kebutuhan itu. Demikian pula dengan sumber daya keuangan, belanja pegawai yang sangat besar mengakibatkan anggaran untuk pembangunan dan pelayanan masyarakat tidak menjadi prioritas utama.
- c. Faktor Disposisi mendukung pelaksanaan kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah pada Pemerintah Provinsi Lampung.
- d. Faktor Kondisi Sosial, Politik merupakan faktor yang dominan dalam mempengaruhi kebijakan restrukturisasi organisasi, tarik menarik kepentingan antara aktor politik lokal dan kepentingan para birokrat sehubungan dengan pola pengembangan karier PNS berdampak tidak dapat dihindarinya struktur organisasi perangkat daerah yang masih besar dan gemuk.

## 6.2 Saran

Berdasarkan hasil temuan penelitian diatas dapat diambil beberapa saran dalam rangka meningkatkan efektivitas kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah Provinsi Lampung:

1. Sebaiknya implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 perlu dilakukan pengkajian kembali dan bekerjasama melakukan studi tentang penataan kelembagaan perangkat daerah Provinsi Lampung dengan melibatkan akademisi dan *stakeholder*, sehingga dapat diperoleh ide dan masukan yang berguna bagi kebijakan tersebut dan tujuan untuk menghasilkan struktur organisasi perangkat daerah yang ideal, hemat struktur kaya fungsi dengan mempertimbangkan kewenangan pemerintah yang dimiliki oleh daerah, karakteristik, potensi, kebutuhan daerah, kemampuan keuangan daerah, ketersediaan sumber daya aparatur dan pengembangan pola kemitraanantar daerah serta pihak ketiga dapat terwujud.



## DAFTAR PUSTAKA

- Arturo. 1987. *Pengembangan Kelembagaan*, Jakarta: Penelitian Pendidikan dan Perencanaan Ekonomi dan Sosial.
- Cushway, Barry and lodge, Derek, 1993, *Organisational Behaviour and Design*, AMED, London.
- Drucker, Peter F, 1999, *Management Challengess for the 21st Century*, Harper Business.
- Dunn, William N., 1981. *Public Policy Analysis*, Prantice-Hall Inc, Englewood Cliv : Prentice Hall.
- Dye, Thomas R., 1987. *Understanding Public Analysis : an Introduction*, Second Edition (terjemahan), Yogyakarta : Penerbit Gadjah Mada University Press.
- Edward III, George C., 1980. *Implementing Public Policy*, Washington DC : Congress Conal Quartely Press.
- Eko Prasajo, Irfan Ridwan Maksum, dan Teguh Kurniawan., 2006, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*, Departemen Ilmu Administrasi, Fisipol, UI.
- Grindle, Merilee S., 1980. *Politics and Policy Implementation in the third World*, New Jersey: Princeton University Press.
- Hoogerwerf, A. 1983. *Ilmu Pemerintahan*, Jakarta: Erlangga.
- Islamy, Irfan. 2000. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Iskandar., 2009, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Jakarta : GP Press.
- Joseph, W Eaton. 1996. *Pembangunan Lembaga dan Pembangunan Nasional, alih bahasa Pandan Suritno*, Jakarta: Universitas Indonesia (UI Pers).
- Kaho, Josep. 1991. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Katz, S.M, 1965, *Guide To Modernizing Administration For National Development G.SPIA* : University of Pittsburg.
- Lee G. Bolman., 1997. *Reframing Organization, Artistry, Choice and Leadership*, Second Edition.
- Mazmanian, Daniel A. Et.al., 1983. *Implementation and Public Policy*, USA : Scott Foresman and Company.

- Muhadjir, Noeng, 2003, *Metodologi Penelitian Kebijakan dan Evaluation Research: Integrasi Penelitian, Kebijakan, dan Perencanaan*, Edisi 1, Yogyakarta: Rake Sarasin.
- Ndraha, Taliziduhu, 1990. *Pembangunan Masyarakat : Mempersiapkan Masyarakat Tinggal Landas*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Neuman, W.L, 2000, *Social Research Methods: qualitative and quantitative approaches, 4th edition*, Needham Heights. MA : Allyn and Bacon.
- Osborne, David dan Gaebler, Ted 1999, Terjemahan Abdul Rosyid., *Mewirauaskan Birokrasi*, Jakarta, PT. Pustaka Binaman Pressindo.
- Osborne, David and Plastrik, Peter., 1997. *Banishing Bureaucracy : The Five Strategies for Reinventing Government*, New York, USA, Penguin Group.
- Rasyid, M Ryaas, Gaffar Affan, Syauckani. 2002. *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Jakarta: Pustaka Pelajar Offcet.
- Ripley, Randal B. 1982. *Policy Analysis and Political Science*, Chicago, Illinois Books.
- Sarundajang, 1999. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Siagian, Sondang. 1995. *Teori Pengembangan Organisasi*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Siagian, Sondang. 1996. *Adminsitasi Pembangunan*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Santoso. 1988. *Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta: PT. Tiara Wacana.
- Sunggono, Bambang. 1994. *Hukum dan Kebijakan Publik*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Sutarto. 1987. *Dasar-dasar organisasi*, Jakarta: Gajahmada Press.
- Syamsi, Ibnu. 1995. *Kebijakan Publik, Pengambailan Keputusan dan sistem Informasi*, Yogyakarta: Universitas Gajahmada.
- Syamsy, Muhammad. 1988. *Organisasi Pemerintahan indonesia*, Jakarta: Bulan Bintang.
- Thoha, Ahmad. 1992. *Birokrasi Pemerintahan*, Jakarta: Pradnya Pramita.
- Wahab, Solihin Abdul. 1997. *Analisa Kebijakan: dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Wasistiono, Sadu. (2003). *Kapita Selekt Manajemen Pemerintahan Daerah*, Bandung: Fokusmedia.
- Winardi. J, 1997. *Asas-asas Manajemen*, Bandung: Alumni.

**Peraturan Perundang-undangan:**

Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.*

\_\_\_\_\_. *Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah.*

\_\_\_\_\_. *Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antar Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan daerah Kabupaten/Kota.*

Pemerintah Daerah Provinsi Lampung, *Peraturan Daerah Provinsi Nomor 09 Tahun 2007 tentang Organisasi dan Tatakerja Sekretariat Daerah Provinsi, Sekretariat DPRD Provinsi dan Staf Ahli Gubernur Lampung.*

Pemerintah Daerah Provinsi Lampung, *Peraturan Daerah Provinsi Nomor 10 Tahun 2007 tentang Pembentukan, Organisasi dan Tatakerja Lembaga Teknis Daerah Provinsi Lampung.*

Pemerintah Daerah Provinsi Lampung, *Peraturan Daerah Provinsi Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pembentukan, Organisasi dan Tatakerja Dinas-Dinas Daerah Provinsi Lampung.*

Pemerintah Daerah Provinsi Lampung, *Peraturan Daerah Provinsi Nomor 12 Tahun 2007 tentang Pembentukan, Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Lain sebagai Bagian dari Perangkat Daerah Provinsi Lampung.*

## **DAFTAR PERTANYAAN PANDUAN WAWANCARA**

### **A. Biro Organisasi Setda**

#### **A.1 Implementasi kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah**

1. Apa yang menjadi dasar pelaksanaan implementasi kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah di Provinsi Lampung?
2. Bagaimana implementasi kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah di lakukan? Apakah sebelumnya telah dilakukan evaluasi terhadap lembaga yang sudah ada?
3. Siapa saja yang terlibat dalam implementasi kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah?
4. Bagaimana mekanisme pengambilan keputusan dalam kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah? (*bottom-up atau top down*)
5. Sejauhmana peran serta SKPD , para pejabat dan pegawai dalam proses restrukturisasi organisasi perangkat daerah?
6. Dengan restrukturisasi organisasi perangkat daerah terjadi penambahan jabatan struktural, berapa jumlah jabatan yang tidak terisi?
7. Bagai mana dampak kebijakan restrukturisasi yang telah dilakukan selama ini (dalam berbagai aspek)?
8. Apakah sudah disusun juklak/juknis yang memadai terkait dengan kebijakan restrukturisasi organisasi?
9. Apakah implementasi yang telah berjalan sesuai dengan tujuan dan sasaran yang diharapkan dalam pelaksanaan kebijakan restrukturisasi?



## **A.2 Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah**

1. Seauhmana kebijakan restrukturisasi organisasi tersebut disosialisasikan dan diinternalisasikan kepada pejabat dan pegawai di lingkungan Pemerintah Provinsi Lampung?
2. Faktor-faktor apa yang berpengaruh terhadap tingkat keberhasilan kebijakan restrukturisasi organisasi?
3. Seauhmana sumberdaya yang ada dalam mendukung kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah? (SDM, Sarana prasarana, dan anggaran)
4. Bagaimana kualitas dan kuantitas sumber daya manusia yang dimiliki?
5. Apakah sudah disusun juklak dan juknis yang memadai terkait dengan implementasi kebijakan restrukturisasi?
6. Seauhmana peranan DPRD dalam implementasi kebijakan restrukturisasi organisasi?
7. Seauh mana kondisi sosial politik mempengaruhi implementasi kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah?

## **B. SKPD terkait**

### **B.1 Implementasi kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah**

1. Apakah SKPD dilibatkan dalam proses pelaksanaan restrukturisasi organisasi perangkat daerah?
2. Sejauh mana saran, masukan, pertimbangan harapan dan keinginan dari SKPD terakomodasi dalam pelaksanaan kebijakan restrukturisasi?
3. Apa yang menjadi dasar pertimbangan penggabungan/pemecahan instansi terkait berdasarkan perda yang berlaku?
4. Apakah dengan struktur yang ada sekarang ini dapat mendorong peningkatan kinerja ?
5. Bagaimana proses penataan pegawai setelah implementasi kebijakan restrukturisasi kebijakan dilakukan?
6. Bagaimana pandangan para pejabat SKPD terkait dengan kebijakan restrukturisasi organisasi?
7. Apakah telah disusun peraturan pelaksanaan yang cukup memadai dalam menindaklanjuti kebijakan penataan organisasi perangkat daerah berdasarkan perda?

### **B.2 Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah**

1. Bagaimana sosialisasi yang dilakukan sebelum kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah dilakukan apakah sudah efisien?
2. Sejauhmana sumberdaya yang ada pada SKPD dalam mendukung kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah? (SDM, Sarana prasarana, dan anggaran)
3. Menurut Bapak/Ibu Faktor-faktor apa yang berpengaruh terhadap tingkat keberhasilan kebijakan restrukturisasi organisasi?
4. Sejauhmana objektivitas penempatan kembali pejabat setelah penataan organisasi?
5. Bagaimana kecenderungan SKPD dalam memahami kebijakan dan dapat menjalankan dengan konsisten?

### C. Stakeholders

1. Berdasarkan pengamatan Bapak/Ibu Apakah kebijakan yang dilakukan oleh Gubernur dalam restrukturisasi organisasi telah terlihat adanya efektifitas dari desain struktur organisasi perangkat daerah di Provinsi Lampung yang telah ditetapkan?
2. Apakah harapan yang ada terhadap pelayanan publik yang lebih baik, telah tercipta seiring dengan pelaksanaan kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah?
3. Bagaimana kinerja organisasi perangkat daerah dalam memberikan pelayanan setelah kebijakan restrukturisasi organisasi dilakukan?
4. Menurut pandangan Bapak/Ibu bagaimana figur dari pemimpin (Gubernur) dalam mempengaruhi kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah?
5. Hal-hal apa saja yang sekiranya memerlukan perbaikan dalam rangka meningkatkan kinerja organisasi perangkat daerah?
6. Menurut pengamatan Bapak/Ibu Bagaimana kualitas aparat yang ada sekarang?
7. Sejauh mana kondisi sosial politik mempengaruhi implementasi kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah?
8. Sejauhmana peran serta masyarakat dilibatkan dalam pelaksanaan kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah?

**DAFTAR RIWAYAT HIDUP****I. DATA PRIBADI**

Nama : FAHMUTAMI DAMHURI  
Tempat/ Tanggal Lahir : Tanjungkarang, 25 November 1980  
Agama : Islam  
Status Perkawinan : Menikah, 1 Anak  
Alamat : Komplek GMP, Blok E No. 16 Bandar Lampung  
Pekerjaan : Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Sekretariat Daerah Provinsi Lampung  
Alamat Kantor : Jln. Wolter Monginsidi No. 69 Telukbetung

**II. RIWAYAT PENDIDIKAN**

1. Tamat SD Negeri 2 Teladan Rawalaut Bandar Lampung Tahun 1993
2. Tamat SMP Negeri 2 Bandar Lampung Tahun 1996
3. Tamat SMA Negeri 2 Bandar Lampung Tahun 1999
4. Tamat Sekolah Tinggi Pemerintahan Dalam Negeri Tahun 2003

**III. RIWAYAT PEKERJAAN**

1. Tahun 2003-2005 : Staf Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Lampung
2. Tahun 2005-2006: Staf Biro Umum Setda Provinsi Lampung
3. Tahun 2006-2007: Staf Biro Pemerintahan Setda Provinsi Lampung
4. Tahun 2007-2008: Staf Biro Otonomi Daerah Setda Provinsi Lampung